



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 940

Bogotá, D. C., jueves, 5 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 12 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 SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 452 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993 (Infraestructura Pública Turística).

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 452 DEL 2020 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993 (INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURÍSTICA)”

I. ANTECEDENTES

Este proyecto se radicó el día 27 de octubre del año 2020 y fue presentado por la Honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz y la Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, como un tipo de Ley ordinaria y publicada en la Gaceta N 1199 de 2020. Siendo designados por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera como Coordinador ponente el Honorable Representante Enrique Cabrales Baquero y como ponente el Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya.

Debido a inquietudes enunciadas en la sesión de comisión formal del día 4 de mayo de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera decidió crear una subcomisión para estudiar los posibles inconvenientes que se puedan generar con el articulado. En esta subcomisión fueron designados los Representantes a la Cámara Enrique Cabrales Baquero, Christian José Moreno Villamizar, Víctor Manuel Ortíz Joya y Nidia Marcela Osorio Salgado.

El 28 de mayo de 2021 se radicó ante la Comisión Tercera de Cámara de Representantes el informe de subcomisión. En este informe se tuvo en cuenta el concepto técnico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las consideraciones de la Asociación de alojamientos Turísticos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este sentido, se corrigieron los posibles inconvenientes técnicos que acarrea el proyecto de Ley y se propuso un texto ante la Comisión Tercera Constitucional de Cámara de Representantes. El día 16 de junio del mismo año, se expusieron los cambios ante la Comisión y se aprobó el texto propuesto.

El día 17 de junio de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera designó como coordinador al Honorable Representante Enrique Cabrales Baquero y como ponente el Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya para rendir informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de Cámara de Representantes.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley tiene como objeto modificar los artículos 19 y 20 e incluir un párrafo en el artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual habilita la posibilidad de destinar al menos el 10% de los recursos, producto de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, para el financiamiento de infraestructura y dotación hospitalaria, además, de garantizar el fortalecimiento en la prestación de servicios de salud no habilitados en el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley 452 de 2020 - Cámara cuenta con cuatro (4) artículos: el primer artículo adiciona dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, en el primer párrafo se faculta a la gobernación para recaudar la contribución del artículo 19 y de la compra de la tarjeta de turismo que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991, especificando que para evitar la doble cancelación, la gobernación emitirá un certificado de pago para los turistas para entrar en la isla y lo eximirá de realizar el pago a las empresas transportadoras

En el artículo segundo se adiciona dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993. En el primer párrafo, establece que la administración departamental destinara un porcentaje no menor al 10% de los ingresos totales de los que trata el primer artículo de la presente ley para financiar exclusivamente infraestructura, dotación hospitalaria y salud pública.

En el párrafo segundo establece que la gobernación con el apoyo del Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud establecerán un plan de acción anual para la ejecución de lo previsto en el párrafo primero de este segundo artículo priorizando el fortalecimiento de salud. En el artículo tercero establece que la Contraloría General de la República realizara inspección de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística. Finalmente, el artículo cuarto dispone la vigencia y derogatorias.

IV. CONSIDERACIONES

El estado actual de la situación de la financiación pública de la infraestructura en salud del Archipiélago es producto de la regulación que se expidió a través de la Ley 47 de 1993. Para las autoras del proyecto de ley en cuestión, tales disposiciones ya no cumplen la finalidad que buscaron con la promulgación de la ley mencionada, con más vera, si se tienen en cuenta la cadena de circunstancias que se han desatado como consecuencia de la pandemia provocada por el Covid- 19.

Entonces, en otras palabras, la tesis general del proyecto es reformular la manera en la que está regulado el cobro y la distribución de los ingresos provenientes de la tarjeta de turismo cobrada a los turistas y residentes temporales de la isla, cobro y distribución que creó la ley 47 de 1993.

No obstante, este papel central del turismo no ha logrado materializarse totalmente en beneficio de toda la población, perpetuando problemas para la población. Aun así, el sector turístico se ha visto afectado por la pandemia del Covid-19, con lo cual ha derivado en menos ingresos para el archipiélago y en un impacto en materia del tejido empresarial dado que desde marzo del 2020 a septiembre de 2020, un total de 193 empresas cerraron afectando a 4.520 personas de acuerdo a datos de la Cámara de Comercio¹.

Según el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República calculaba que con un 60% de la economía operando a fin de año, las pérdidas de la isla ascenderían a

¹ La silla vacía, 17 de septiembre de 2020. San Andrés, entre la reactivación del turismo y la alarma por la pandemia <https://asilavacia.com/san-andres-entre-reactivacion-del-turismo-y-alarma-pandemia-78451>

como el Ministerio de Comercio Industria y Turismo para concluir que es el turismo, la actividad que más produce recursos en el departamento y que como consecuencia de ello, es en donde debe partir la reforma que el proyecto de ley pretende introducir en la ley 47 de 1993.

El cobro de una carga que permita recaudar fondos para el desarrollo del departamento en la actualidad existe en la tarjeta de ingreso en San Andrés y este se les hace a todos los turistas que llegan a la isla, con el propósito de tener un control migratorio y generar recursos destinados a inversión en la isla. Según las autoras del proyecto, en los últimos años, cerca del 75% del recaudo está dirigido al financiamiento de proyectos sociales de la comunidad residente y el 25% restante en inversiones para el desarrollo turístico.

De acuerdo con el texto del proyecto de ley radicado, de la investigación correspondiente para la sustentación de este proyecto, se concluyó que los recursos provenientes del 75% anteriormente mencionado, no cuentan con una destinación específica, lo que quiere decir que hacen parte de un todo de recursos junto con otros ingresos de libre destinación, los cuales pueden ser usados para la financiación de gastos de funcionamiento como nómina, adquisición de bienes y servicios, o para servicio de la deuda y gastos de inversión dejando de lado otros temas de urgencia como lo es el sector salud. El 25% restante de esos recursos producto de la tarjeta de ingreso, tienen una destinación específica y están dirigidos al financiamiento de la infraestructura pública turística.

Con relación a la expedición y suministro de la tarjeta, actualmente ésta es suministrada por la Secretaría de Hacienda departamental a las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de líneas aéreas y oficinas de transporte marítimo. El procedimiento general para la entrega de tarjetas de turismo empieza por la presentación de la factura de pago por este concepto, luego la verificación con la oficina de tesorería departamental y finalmente la entrega física de las tarjetas.

Tomando como referencia las cifras de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés y Providencia, para agosto de 2020, la cifra por recaudo del cobro de esta tarjeta superó los 97.000.000.000 de pesos, dejando un fondo totalmente amplio para la ejecución de proyectos sociales que permiten el mejoramiento de la calidad de vida de los isleños y de quienes visitan la isla, haciéndola más atractiva turísticamente. Sin embargo, y teniendo en cuenta el problema que las autoras del proyecto identifican, la ejecución de los recursos que provee el cobro de esta tarjeta no satisface las necesidades del departamento y de la población realmente, tal y como se encuentran distribuidos aquellos (recursos) en la actualidad. Según la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés y Providencia El 25% del recaudo, relacionado con la contribución para el uso de la infraestructura turística descrito anteriormente, ha permitido financiar proyectos relacionados con el turismo, agricultura y pesca, infraestructura vial, agua potable y saneamiento básico, entre otros. Además, ha permitido generar superávits fiscales, explicado principalmente porque la cantidad de turistas supera las expectativas de recaudo planteadas por la Gobernación y por la falta de ejecución de los mismos que ha sobrepasado los \$20.000 millones.

los \$98.000 millones² y este impacto económico se ha visto incrementado por el paso del Huracán IOTA.

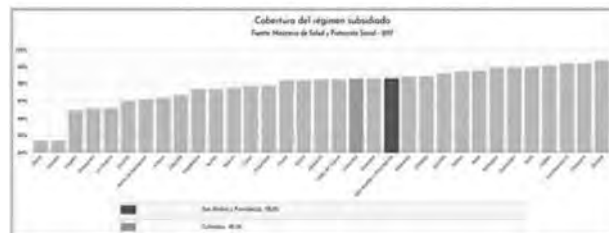
De igual manera, durante el 2020, a causa de la pandemia, el número de visitantes extranjeros fue de 26.866, lo cual significó un claro descenso respecto a los años anteriores: 2019 llegaron 98.603 y en 2018 fueron 104.483:

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
50.746	54.323	82.796	91.130	101.372	114.472	104.483	98.603	26.866

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - CITUR

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 se tiene una cobertura en salud del 98,3%, el cual es igual a la media nacional. No obstante, el archipiélago posee un conjunto de problemáticas respecto al rezago de la infraestructura hospitalaria y su dotación, lo cual deriva en un bajo nivel de adecuada atención para los pacientes.

Cobertura del régimen subsidiado San Andrés Islas



Fuente: Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023.

Esta situación problemática se ve profundizada porque se deben garantizar la atención de los cerca de 80 mil habitantes, más los cerca de un millón doscientos mil turistas que visitan al archipiélago. Esta condición de vulnerabilidad se intensifica porque el departamento solo cuenta con servicios de primero y segundo nivel de atención, un aspecto que lo cual es demasiado grave dado que el único medio de transporte efectivo en caso de emergencia es el aéreo lo cual aumentó los costos de la prestación del servicio.

Para sustentar la importancia de reformular el cobro de la contribución y la distribución del mismo para potenciar o apoyar sectores de la isla que presentan deficiencia, como lo es el sector salud, las autoras del proyecto se permiten apoyarse en estadísticas de fuentes públicas

² Portafolio, 20 Noviembre de 2020. <https://www.portafolio.co/economia/los-hoteleros-en-san-andres-piden-el-regreso-de-turistas-546798>

Si bien estos recursos han permitido fortalecer sectores relevantes en el desarrollo turístico del Departamento, aún se evidencia importantes recursos disponibles para el fortalecimiento de otros sectores esenciales para la comunidad y para los turistas, como es el caso del sector salud y tales recursos disponibles son lo que las autoras buscan reformular con el proyecto de ley.

SECTOR SALUD EN EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS

Es evidente que no solo la isla sino que todo el país, atraviesa por una crisis en infraestructura de salud desde hace muchos años atrás. La fuerte crisis hospitalaria en la que se encuentran las islas actualmente puede ser controlada con la inyección de los recursos provenientes del recaudo de la contribución en cuestión para el uso de la infraestructura pública turística, sin necesidad de ampliar el costo de la tarjeta ofrecida a los turistas, precisamente con un nuevo planteamiento de recaudo y gasto o distribución y ejecución de los mismos.

Por ejemplo, una de las fuentes de recursos que obtiene el departamento directo para inversión en salud es el presupuesto general de la nación. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, los recursos para inversión en salud provenientes del Presupuesto General de la Nación han pasado de \$509 mil millones en 2015 a \$699 mil millones previstos para 2020, lo que significa un aumento del 37,3%. Sin embargo, en el sentir de las autoras, los recursos per cápita asignados al total nacional en comparación con los asignados a la isla de San Andrés, resulta preocupante. Mientras que el promedio per cápita de recursos del presupuesto general de la nación para inversión en salud ha sido cercano a los \$14.000 a nivel nacional, para la isla de San Andrés este valor ha sido cercano a los \$8.500.

Por ende, nuevamente se evidencia la necesidad que existe de buscar nuevas fuentes de recursos y mejorar la situación actual de la salud en el archipiélago. Además, si se tiene en cuenta que este departamento es uno de los que más recibe turistas extranjeros tanto nacionales como internacionales, tal y como se evidenció previamente, resulta necesario tomar medidas como las presentadas en el presente proyecto de Ley, que permitan evitar situaciones indeseables a futuro.

INFRAESTRUCTURA EN SALUD DEL DEPARTAMENTO

La infraestructura de red pública hospitalaria del departamento está conformada por el Hospital de San Andrés, los centros de salud de San Luis y la Loma, y el hospital local de Providencia. ¿Cuáles son las deficiencias en salud en el departamento? Frente a esto, la IPS SERDEMIC (encargada actualmente de la prestación de los servicios en el archipiélago) ha manifestado que la situación actual de la infraestructura hospitalaria del departamento, en cada una de sus entidades, cuenta con las siguientes deficiencias:

- **El Hospital de San Andrés:** a) deficiencias en cuanto a la capacidad de espacios en áreas de urgencia y consulta externa, b) deficiencias en cubiertas, techos en áreas de

<p>cirugía, sala de partos y unidad de cuidados intensivos, c) no existen depósitos de acuerdo con la normatividad para almacenamiento de residuos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puesto de Salud San Luis: deficiencias en acometida eléctrica, en áreas de consulta externa y en cubiertas y techos. • Puesto de Salud Loma: falta de adecuación de áreas de primer nivel. • Hospital Providencia: la infraestructura se encuentra con deficiencias en la totalidad de las áreas hospitalarias. <p>Sumado a lo anterior, según la Secretaría de Salud del departamento, se encontró que, si se tuvieran que asignar camas para la atención prioritaria de determinada situación de emergencia en salud, solo se contaría con un total de 130 camas para atender una población cercana a los 63.692 habitantes, esto es 2 camas por cada 1.000 habitantes, situación que resulta preocupante.</p> <p>COVID – 19</p> <p>Teniendo en cuenta la situación actual y los efectos que ha generado el COVID19 en el país y en las islas en materia de salud pública, es importante indicar que se puso en evidencia que, ni el sistema de salud, ni la infraestructura física y tecnológica del principal Centro Hospitalario del Departamento se encuentran en condiciones mínimas para atender cualquier crisis o emergencias generada, ya sea por un desastre natural, un accidente o una pandemia como la que se vive en la actualidad.</p> <p>De acuerdo con la el proyecto de ley radicado, y en base a la información de la Secretaría de Salud, el Hospital Departamental, antes de declarada la emergencia manifiesta, contaba únicamente con cinco camas para Cuidados Intensivos, de las cuales solo dos (2) se encontraban operativas por falta de mantenimiento, condición que supone un riesgo para una población de más de 80 mil habitantes que se encuentra completamente aislada del continente.</p> <p>La condición física y tecnológica del centro hospitalario, sumado a las malas condiciones de los equipos y la carencia de insumos, pone en evidencia que es necesario generar estrategias y mecanismos que permitan al centro hospitalario contar con recursos para el mantenimiento, adquisición de equipos e insumos de manera permanente.</p> <p>Adicionalmente, de acuerdo con el texto del proyecto de ley, tras la declaratoria de la emergencia sanitaria, se pudo evidenciar la necesidad de invertir de manera acelerada, y quizás sin una planeación adecuada, en la instalación de una Sala de Cuidados Intensivos con un total de 20 camas UCI, por un valor de 3.500 millones de pesos más 1.200 para el acondicionamiento de la infraestructura física, recursos que resultaron de la urgencia manifiesta, pero que de manera planificada, podrían recaudarse a través de la partida que se está proponiendo en esta iniciativa legislativa.</p>	<p>¿Cuál es el aporte del proyecto de ley para ofrecer solución a la problemática identificada por las autoras?</p> <p>El proyecto en cuestión modifica los artículos 19 y 20 de la Ley 47 de 1993. Tal modificación consiste en agregar dos párrafos al artículo 19; el primero de ellos, faculta a la Gobernación del departamento Archipiélago de San Andrés para que pueda ejercer el cobro de esta obligación tributaria por medio de su portal web. Y el segundo, formaliza la obligación por parte de los turistas extranjeros de presentar a su entrada a las islas un seguro de salud, válido en Colombia, con el ánimo de evitar las rentas que se le generan al Hospital la atención de turistas extranjeros que hacen uso de los servicios de salud y que no tienen un seguro que respalde este tipo de atenciones médicas; con lo cual se generan pérdidas a la institución prestadora del servicio de salud.</p> <p>Igualmente, se modifica el artículo 20 de la ley 47 de 1993 con el ánimo de adicionarle dos párrafos. El primero, contentivo de una disposición que obliga al departamento a destinar un porcentaje no menor al 5% de lo percibido por concepto de este recaudo para financiar la salubridad pública, la modernización, dotación e implementación de nuevas tecnologías en salud; y la prestación de servicios de salud no habilitados en el departamento.</p> <p>V. PROPOSICIONES</p> <p>Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir PONENTIA POSITIVA y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes DAR SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley No. 452 de 2020 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993 (INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURÍSTICA)".</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <p style="text-align: center;"> ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara. Coordinador</p> <p style="text-align: center;"> VÍCTOR MANUEL ORTÍZ JOYA Representante a la Cámara Ponente.</p>
<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 452 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993 (INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURÍSTICA)".</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1º. Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales.</p> <p>La empresa transportadora de turistas y residentes temporales será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia o desde el departamento archipiélago, determinado el número del tiquete y el nombre del pasajero.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Facúltese a la gobernación del departamento a recaudar la contribución de que trata este artículo, como también la que se genere de la compra de la tarjeta de turismo que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991 y las normas que los modifiquen y/o adicione por medio de su portal web oficial o en oficinas dispuestas para tal fin. Para evitar la doble cancelación de esta obligación, la gobernación emitirá un certificado virtual de pago o físico que el turista exhibirá en el momento de entrada a las islas y que lo eximirá de realizar el pago a las empresas transportadoras.</p> <p>ARTÍCULO 2º. Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior, se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y la preservación de los recursos naturales.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un porcentaje no menor al 10% del total de ingresos por concepto de la contribución de que trata el artículo primero de la presente Ley, la cual incluye los conceptos de ingresos corrientes de la vigencia, los recursos del balance y los rendimientos financiero si los hubiese, para financiar únicamente gastos de inversión en infraestructura, dotación hospitalaria y salud pública.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La Gobernación del Departamento, con el apoyo del Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerá un plan de acción anual para la ejecución de los recursos previstos en el párrafo 1º del presente artículo, priorizando entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad para la adecuada prestación de los servicios de salud.</p> <p>ARTÍCULO 3º. La inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística que sean destinados para las acciones descritas en el párrafo 1º del artículo 2, estarán a cargo de la Contraloría General de la República.</p> <p>ARTÍCULO 4º. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>De los honorables Congresistas,</p> <p style="text-align: center;"> ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara. Coordinador</p> <p style="text-align: center;"> VÍCTOR MANUEL ORTÍZ JOYA Representante a la Cámara Ponente.</p>

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL DEL PROYECTO DE LEY N° 545 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS”

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

- I. Antecedentes.
- II. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.
- III. Normatividad relacionada.
- IV. Problemática a resolver.
- V. Beneficios de la iniciativa.
- VI. Declaración de impedimento.
- VII. Pliego de modificaciones.
- VIII. Proposición con que termina el informe de ponencia y texto propuesto para Segundo debate del Proyecto de Ley N° 545 de 2021 Cámara

I. Antecedentes.

1.1. Radicación del proyecto de ley.

De conformidad con la Gaceta del Congreso 193 del 26 de marzo de 2021, el Proyecto de Ley Número 545 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios” fue radicado con las firmas de 38 parlamentarios de diversos partidos políticos. Las firmas que constan en la gaceta corresponden a:

H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara	H.R. Elbert Díaz Lozano	H.R. Cesar Augusto Lorduy Maldonado
H.S. José David Name Cardozo	H.R. Alonso José del Río Cabarcas	H.R. Yamil Hernando Arana Padaui
H.S. Berner León Zambrano Erazo	H.R. Teresa De Jesús Enríquez Rosero	H.R. Néstor Leonardo Rico Rico
H.S. Maritza Martínez Aristizábal	H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca	H.R. John Jairo Cárdenas Moran
H.S. John Moisés Besaile Fayad	H.R. Martha Patricia Villaiba Hodwalker	H.R. Norma Hurtado Sánchez
H.R. Hernando Guida Ponce	H.R. Oscar Tulio Lizcano González	H.R. Óscar Darío Pérez Pineda

H.R. Carlos Julio Bonilla Soto	H.R. Harold Augusto Valencia Infante	H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado
H.R. Alfredo Rafael De Luque Zuleta	H.R. Christian José Moreno Villamizar	H.R. Juan Manuel Daza Iguarán
H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo	H.R. Milene Jarava Díaz	H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo
H.R. Jorge Eliecer Tamayo Marulanda	H.R. John Jairo Roldan Avendaño	H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón
H.R. José Eliecer Salazar López	H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda	H.R. Monica Liliana Valencia Montaña
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza	H.R. Salim Villamil Quessep	H.R. José Edilberto Caicedo Sastoque
H.R. Mónica María Raigoza Morales	H.R. Andrés David Calle Aguas	

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

El día 29 de abril de 2021 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 545 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios” los siguientes honorables parlamentarios: Wadith Alberto Manzur Imbett (Coordinador Ponente), José Gabriel Amar Sepúlveda y Juan Pablo Celis Vergel, posteriormente, el día 4 de mayo de 2021, fue adicionado como ponente el H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara.

El día 17 de junio de 2021 se aprobó en primer debate el mencionado proyecto de ley, el día 21 de junio de 2021 fue remitido a los ponentes el texto aprobado.

II. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.

El presente proyecto tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país. La relevancia del sector agropecuario, entre otros muchos factores, es notoria si se analizan al menos 3 elementos:

- Participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total.
- Participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país.
- Participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

2.1. Participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total.

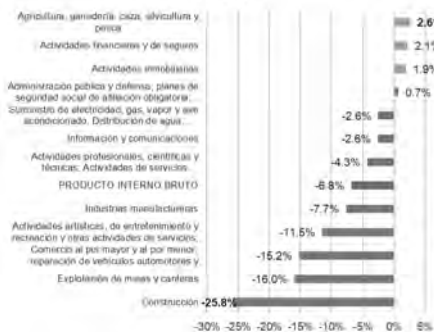
Históricamente en Colombia la relevancia del sector rural en general y agropecuario en particular ha sido preponderante. Fue alrededor de este sector que se forjó tanto el desarrollo económico como social de la nación. A pesar de lo anterior, en las últimas décadas el país ha sido testigo de la pérdida de protagonismo del sector agropecuario. Prueba de ello es que tal como se puede observar en la siguiente gráfica, desde el año 1966 hasta el año 2020 la participación del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario dentro del del total de la economía disminuyó de un 26.6% a un 7.6%.

Esta disminución ha sido paulatina a lo largo de las diferentes décadas. Mientras en los 60's la participación del PIB agropecuario fue de 26.6%, en los 70's fue de 23.8%, en los ochentas de 17.7%, en los 90's 14.3%, en la década del 2000 pasó a un promedio de 7.6% y en la década del 2010 a un promedio de 6.0%. Para el 2020 la participación del PIB agropecuario dentro del del total de la economía se ubico en un 7.6%, a pesar de la tasa de crecimiento del sector que fue del 2.6%, mientras que la tasa de crecimiento de la economía en su totalidad fue del -6.8%.



Fuente: DNP-DANE.

Crecimiento del PIB por Actividades a IV T de 2020



Fuente: DANE.

2.2. Participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país.

Las exportaciones se definen como los bienes y servicios que produce un país y se venden a otro a cambio de los propios bienes y servicios del segundo país, por oro y divisas extranjeras o para cancelar una deuda¹. En las últimas décadas, al igual que lo acontecido con el PIB agropecuario con respecto a su participación con respecto al PIB total, la relevancia de las exportaciones agro dentro del total de exportaciones del país ha venido decreciendo, sustituidas principalmente tanto por el sector industrial como por las exportaciones del sector minero (que incluye hidrocarburos, entre otros), tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Es así como mientras en el año 2000, el 17% de las exportaciones de Colombia correspondían a exportaciones de productos agropecuarios, para el 2020 esta

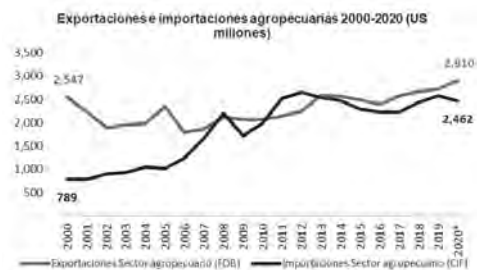
¹ Diccionario de economía, por G. Bannock, R.E. Baxter y R. Rees, segunda edición Editorial Trillas.

proporción tan solo fue del 10% y entre tanto, la participación porcentual de las exportaciones mineras (incluyendo hidrocarburos) pasaron de representar un 37% en el 2000 a un 35% en el 2020 y las de la industria pasaron de un 45% a un 55% en el mismo intervalo de tiempo.



Fuente: DANE.

A pesar de lo anterior, durante la mayor parte del periodo analizado la balanza comercial sectorial (Exportaciones-Importaciones) ha sido positiva, aunque se destaca que esta diferencia es cada vez menor:



Fuente: DANE.

2.3. Participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

Como era de esperarse, y como consecuencia de una menor preponderancia del PIB agropecuario en los últimos años, la proporción de ocupados en el sector con respecto al total de ocupados del país ha presentado una caída sostenida. Mientras en el 2001 un 22% del total de ocupados correspondían al sector agropecuario, para el 2019 dicha participación era de un 17%. El promedio de participación de la década del 2000 con respecto a la década de 2010 cayó de un 20% a un 17%.



Fuente: DANE.

Aun con este comportamiento, a diciembre 31 de 2020 de un total de 21.3 millones de ocupados a nivel nacional, 3.5 millones de personas se ocupaban en el sector agropecuario, el equivalente a una participación de 16.7%, como se puede observar en la siguiente gráfica:



Fuente: DANE.

III. Normatividad relacionada.

En las últimas décadas la financiación del sector agropecuario en Colombia se ha forjado alrededor de dos leyes:

- a) La Ley 5 de 1973 "Por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre Títulos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias" y
- b) 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."

El pilar de financiación para el sector agropecuario conforme a la Ley 5 de 1973, lo constituía la emisión de Títulos de Fomento Agropecuario -TFA- (artículo 2º) que eran emitidos por el Banco de la República y debían ser suscritos por los bancos comerciales y las empresas oficiales o de economía mixta (artículo 3). En el caso de los bancos comerciales, estos debían invertir como mínimo un 15% de sus colocaciones en TFA. Con estos recursos recaudados, el Banco de la República constituyó el Fondo Financiero Agropecuario -FFA- para el redescuento de préstamos de fomento agropecuario y era administrado por esta institución.

Los anteriores préstamos de redescuento debían ser concedidos por la Caja de Crédito Agrario, el Banco Ganadero, el Banco Cafetero, los fondos ganaderos, las cooperativas de producción agropecuarias y los bancos comerciales (Artículo 10º).

Por otra parte, con la Ley 16 de 1990, se sustituye el Fondo Financiero Agropecuario -FFA- por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO- (Artículo 7) estableciendo que esta institución además contara con los recursos de los Títulos de Desarrollo Agropecuario -TDA- que serán suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades según lo establezca la Junta Monetaria (Artículo 15).

Con el marco normativo del artículo 15 de la Ley 16 de 1990, eliminándose los porcentajes mínimos de compra de TDA para los bancos comerciales y dejándose estos a reglamentación del Banco de la República, es que esta institución a través de la Resolución Externa 3 de 2000, además de disminuir dramáticamente los porcentajes de inversiones en TDAs a entre 4.25% y 5.61% dependiendo del tipo de pasivos sobre los cuales se calculan estos títulos, permite la sustitución de estas inversiones, función que ejecuta el Banco de la República al amparo de lo establecido en el artículo 112 del Decreto Ley 663 de 1993 "Estatuto orgánico del Sistema Financiero" que establece:

"ARTICULO 112. INVERSIONES OBLIGATORIAS.

1. **Inversiones sustitutivas de inversiones obligatorias. La Junta Directiva del Banco de la República, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 35 de 1993, podrá señalar colocaciones sustitutivas de cualquier inversión obligatoria prevista en la ley, o establecer mecanismos alternativos para su cumplimiento, teniendo en cuenta la destinación de la inversión respectiva.**

2. **Inversión en Títulos de Desarrollo Agropecuario. Las entidades financieras, de acuerdo con el numeral 2. del artículo {267} <sic, 229> del presente Estatuto, deberán suscribir "Títulos de Desarrollo Agropecuario" en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda legal, deducido previamente el encaje, según lo establezca, mediante normas de carácter general, la Junta Directiva del Banco de la República, organismo que también fijará sus plazos y tasas de interés.**

Esta obligación no se hará extensiva a los bancos que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.." (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política la expedición de las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que le compete desempeñar a su Junta Directiva (numeral 22 del artículo 150 de la CP), solo pueden ser reformadas por iniciativa del Gobierno, el presente proyecto de ley no pretende modificar alguna de las funciones de esta institución, sino que considerando que al final del numeral 1º del artículo 112 del Estatuto orgánico del Sistema Financiero se establece que el Banco de la República reglamentara las sustituciones de las inversiones obligatorias "teniendo en cuenta la destinación de la inversión respectiva.", entonces se plantea modificar el artículo 26 de la Ley 16 de 1990, que trata sobre la destinación de los recursos del crédito agropecuario.

IV. Problemática a resolver.

Como se enuncio anteriormente al resaltar la relevancia del sector agropecuario se pueden identificar al menos tres patrones de comportamiento del mismo en los últimos años que corresponden a una menor participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total, a una menor participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país y a una menor participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

Lo anterior reviste una gran preocupación por los encadenamientos no solo económicos sino sociales del sector agropecuario en Colombia.

Diversos estudios sectoriales han concluido que uno de los factores que no ha permitido el desarrollo y crecimiento del sector en los últimos años es el poco **financiamiento, y muy especialmente el poco financiamiento dirigido hacia los pequeños y medianos productores agropecuarios.** De forma particular, este proyecto considera las recomendaciones de dos estudios sectoriales. El primero titulado *"Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia"* del Banco Mundial, de diciembre de 2015² y la Misión Para la Transformación del Campo³, en lo referente al acápite de propuesta de reforma del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario de diciembre de 2014.

Previo a describir la problemática específica es importante dar a conocer las fuentes de financiación para el sector agropecuario en la actualidad y muy especialmente a partir de la expedición de la Ley 16 de 1990. Hoy día los créditos para el sector según la fuente de recursos son tres⁴:

- **"Redescontados: operaciones que utilizan recursos de redescuento, entregados por FINAGRO a los intermediarios financieros para realizar el desembolso de los créditos a los beneficiarios.**
- **Sustitutivos de Inversión Obligatoria: operaciones que utilizan exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros para realizar el desembolso de los créditos y que se usan para sustituir inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario.**
- **Agropecuarios: operaciones que utilizan exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros para realizar el desembolso de**

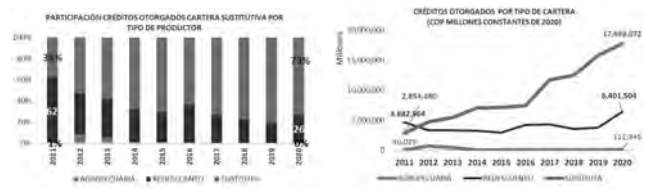
² Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia, por Eva Gutiérrez y Rekha Reddy, Banco Mundial, diciembre de 2015.

³ Misión Para la Transformación del Campo Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - Propuesta de Reforma, por Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS, FINAGRO, Equipo de la Misión para la Transformación del Campo, diciembre de 2014.

⁴ Manual de Servicios FINAGRO, Versión 21.02.2021.

los créditos y que **no se utilizan para sustituir inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario.**" (Finagro, 2021. Resaltado y negrilla fuera de texto).

De los anteriores tres tipos de cartera de crédito para el sector agropecuario, tal como se puede apreciar en las siguientes gráficas, la cartera sustitutiva a dic-20 representó un 73% del total de colocaciones, lo que corresponde a COP\$ 17.6 billones (de un total de COP\$ 24.2 de créditos en los 3 tipos de cartera). La cartera de redescuento representó un 26% (COP\$ 6.4 billones) y la agropecuaria un 0% (COP\$ 111 mil millones).



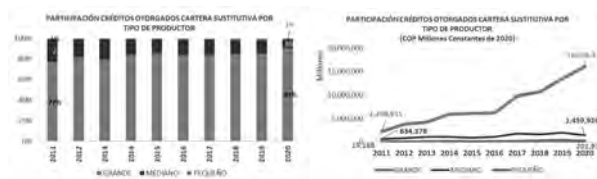
Fuente: Finagro.

Pero lo más relevante del comportamiento de los tres tipos de cartera es por un lado el incremento sostenido de la cartera sustitutiva que paso de representar un 38% del total de los créditos en 2011, a un 73% en 2020 como se enuncio anteriormente, y por el otro, el comportamiento decreciente de la cartera de redescuento que paso de representar un 62% en 2011 a un 26% en 2020, lo que para este ultimo año equivale a COP\$ 6.4 billones.

Al descomponer la cartera sustitutiva por tamaño de productor, se encuentra que para 2020, el 91% de esta fue para grandes productores (equivalente a COP\$ 16.0 billones), un 8% para medianos productores (equivalente a COP\$ 1.4 billones) y tan solo un 1% para pequeños productores (equivalente a COP\$ 201 mil millones). La totalidad de cartera sustitutiva para 2020 fue de COP\$ 17.6 billones de pesos.

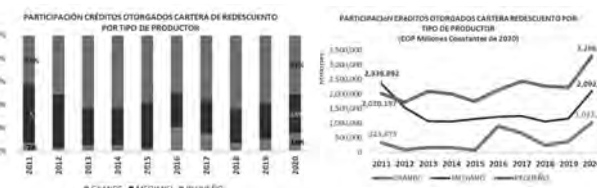
Aunque la concentración de la asignación de cartera sustitutiva hacia grandes productores ha sido persistente desde 2011, esta ha tenido una tendencia creciente al pasar de una asignación hacia grandes productores de un 77% en dicho año a un 91% en 2020. **Y es precisamente esta concentración de la cartera sustitutiva (que corresponde a la principal fuente de financiamiento del sector**

agropecuario) hacia grandes productores la que la presente iniciativa busca limitar o incentivar que en vez de sustituir inversiones obligatorias en TDA, estos recursos sean invertidos en TDA y así poder financiar los créditos de redescuento, que como se analizara, son la principal fuente de financiamiento de los pequeños y medianos productores.



Fuente: Finagro.

En segundo lugar, y muy relevante para la financiación de los pequeños productores agropecuarios como se enuncio anteriormente, se analiza el comportamiento de la cartera de redescuento. Como se puede apreciar en las siguientes graficas para el año 2020 el total de este tipo de cartera ascendió a los COP\$ 6.4 billones de pesos, de los cuales un 51% de las colocaciones fue dirigida hacia pequeños productores (COP\$ 3.28 billones), un 33% hacia medianos productores (equivalente a COP\$ 2.09 billones) y un 16% a grandes productores (equivalente a COP\$ 1.02 billones). Este es el único tipo de cartera donde sus asignaciones son en su mayoría dirigidas hacia pequeños productores.



Fuente: Finagro.

Por último, y de menor importancia en cuanto al tamaño de créditos desembolsados se refiere (COP\$ 111 mil millones), se analiza la cartera agropecuaria. Al

descomponer esta cartera, por tamaño de productor, se encuentra que para 2020, el 46% de esta fue para grandes productores (equivalente a COP\$ 51 mil millones), un 31% para medianos productores (equivalente a COP\$ 34 mil millones) y tan solo un 23% para pequeños productores (equivalente a COP\$ 25 mil millones).

Fuente: Finagro.

Después de analizadas las cifras de los tres tipos de cartera del sector se puede concluir que la financiación del mismo es en un 73% cartera sustitutiva y que esta se concentra casi en su totalidad en grandes productores, mientras que tan solo un 26% para 2020, corresponde a cartera de redescuento que se asigna en un 51% hacia pequeños productores.

La razón por la cual del 2011 al 2020 la cartera sustitutiva paso de representar un 38% del total de los créditos a un 73% respectivamente, mientras la cartera de redescuento paso de representar un 62% en 2011 a un 26% en 2020, es porque los recursos del crédito de redescuento (que son entregados por FINAGRO a los intermediarios financieros para su colocación) provienen principalmente de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) que son inversiones forzadas que deben suscribir las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades según lo establezca el Banco de la Republica, conforme a la Ley 16 de 1990, pero estas inversiones pueden ser "sustituidas" por los prestamos directos que otorguen los establecimientos de crédito bajo determinada reglamentación que expida el Banco de la República, haciendo así que crezca la cartera sustitutiva, mientras se contrae la de redescuento.

Recapitulando, el mecanismo de sustitución ha venido creciendo en detrimento de la financiación de los pequeños y en menor medida, de los medianos productores agropecuarios, ya que estos son financiados principalmente con los recursos de

<p>redescuento que son cada vez menores al preferir los establecimientos de crédito no comprar TDA y "sustituir" esta compra recortando así los recursos que podría administrar FINAGRO a través de los créditos de redescuento.</p> <p>Esta problemática y posibles alternativas de solución que es lo que este proyecto de ley representa, han sido plasmadas en los estudios precitados de la siguiente forma:</p> <p><u>4.1. Del estudio titulado "Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia" del Banco Mundial, de diciembre de 2015.</u></p> <p>En este estudio se realizan 5 recomendaciones, dentro de las cuales se destacan dos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un ecosistema dinámico de instituciones financieras privadas que brinden financiamiento en zonas rurales. • Aumentar la eficacia de los programas de apoyo público al crédito agrícola rural <p>Con respecto a la última recomendación en concreto el estudio señala:</p> <p><i>"Deberían eliminarse gradualmente los topes a las tasas de interés para pequeños productores agrícolas, y reemplazarlos con subsidios a las tasas de interés para instituciones financieras o aumentar las inversiones obligatorias en los TDA. Los topes a las tasas de interés contribuyen al equilibrio actual del mercado en el cual pocos productores obtienen préstamos con bajas tasas de interés, y como consecuencia de ello, la mayor parte del segmento queda desatendido. Si se procura proporcionar incentivos a las instituciones financieras privadas para que entren al segmento, estos deben eliminarse gradualmente. A fin de encontrar respaldo político y social para los cambios, es importante asegurarse de que los aumentos en las tasas no se transfieran al prestatario final o que estén acompañadas de un aumento en la oferta de préstamos para el sector.</i></p> <p><i>La introducción de un subsidio para las entidades que deciden ingresar al segmento, en lugar de topes a las tasas de interés, crearía incentivos para que las instituciones financieras privadas aumenten la oferta de crédito. Los subsidios podrían asignarse a través de subastas según la tasa que se cobre a los prestatarios finales. De manera alternativa, y en ausencia de un espacio fiscal para introducir subsidios, podrían incrementarse las inversiones obligatorias en TDA para otorgar préstamos a pequeños productores de manera progresiva, y FINAGRO las asignaría a través de un sistema de subastas inversas. Para facilitar el ingreso de nuevos participantes interesados en préstamos para el</i></p>	<p><i>segmento con el fin de acceder a esos recursos, FINAGRO debería tener los mismos límites para los préstamos a cooperativas de ahorro y crédito que otros bancos públicos¹⁰. Se deberá analizar más a fondo la posibilidad de permitir que FINAGRO encauce los recursos a través de instituciones de microfinanzas y otras instituciones no reguladas a medida que se obtiene experiencia en la operación con estos intermediarios a través del Fondo Rural de Microcréditos"</i></p> <p><u>4.2. Del estudio titulado "Misión Para la Transformación del Campo Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - Propuesta de Reforma, diciembre de 2014.</u></p> <p>A continuación, se transcriben los apartes más relevantes de este estudio que hacen referencia a la problemática a resolver a través de este proyecto de ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • "FINAGRO. <p>...</p> <p><i>Cabe resaltar que los recursos provenientes de los TDA son variables dado que los intermediarios financieros pueden validar sus créditos como cartera sustitutiva de inversión obligatoria, situación que se ha venido presentado en los últimos años. Como se puede observar en el gráfico 2 la cartera sustitutiva ha registrado un crecimiento muy superior al de la de redescuento en los últimos diez años. Es importante resaltar, sin embargo, que el 99,2% de las colocaciones de cartera sustitutiva han sido dirigidas a los grandes y medianos productores y los recursos de redescuento han sido dirigidos históricamente a los pequeños productores.</i></p> <p><i>El aumento de los créditos validados como cartera sustitutiva implica que FINAGRO obtiene una menor cantidad de recursos provenientes de TDA (su principal fuente de ingresos) y una disminución de la liquidez de la institución, reduciendo de esta forma los recursos disponibles para colocar créditos de redescuento."</i> (Pág. 6 y 7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva.
<p><i>Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores. Es decir, del valor total de las inversiones obligatorias solo un porcentaje puede ser sustituido por créditos otorgados como capital de trabajo a grandes productores, y el restante deberá sustituirse a créditos de pequeños y medianos, créditos de inversión de productores grandes o realizar la inversión forzosa en TDA. Así mismo, se recomienda excluir de los recursos de la cartera sustitutiva a aquellos créditos de capital de trabajo de grandes empresas dirigidos a actividades que no sean propiamente agrícolas."</i> (Pag 41 y 42)</p> <p>Por último, vale la pena citar algunas opiniones de representantes del sector agropecuario quienes con respecto a la cartera sustitutiva han manifestado⁵:</p> <p><i>"Según César Pardo, presidente Ejecutivo de Conalgodón, presidente del Pacto Agrario y miembro de la Junta Directiva del Banco Agrario, "el Sistema Nacional de crédito creó lo que se llama la cartera sustitutiva, que es la posibilidad que tienen los bancos de hacer créditos para sustituir las inversiones que tienen que hacer en Finagro, ese 70 % de la cartera sustitutiva que tienen los bancos comerciales no está colocada en el sector agropecuario, está colocada en una cosa que llamamos servicio de apoyo al sector agropecuario, que son ferreterías y almacenes, es decir, un almacén que venda picos y palas tiene derecho a ser financiado y ese crédito entra a ser cartera sustitutiva, como si hubiera sido colocado al sector agropecuario, y eso tiene que ver con un poco de rigurosidad que nosotros tenemos para calificar esos créditos".</i></p> <p><i>"Iván Darío Arroyave, presidente de la Bolsa Mercantil de Colombia, explicó el fenómeno así: "para que dimensionen la imperfección del sistema en cartera sustitutiva, hoy Alpina logra un crédito de \$40.000 millones por esta vía de crédito que es de fomento al DTF+1, y mil productores medianos agropecuarios lo consiguen a DTF+8, ese es un buen resumen frente a todo eso. El sistema agropecuario es un sistema para desarrollar el agro, pero es que en este país, no sólo el sistema de crédito agropecuario tiene esa gran responsabilidad de reestructurar sino que en el fondo aquí hay un esquema de incentivos perversos, como un todo".</i></p> <p><i>"Andrés Alfonso Parías, secretario General de Finagro, es uno de ellos, y explicó que "el esquema de la inversión forzosa existe desde 1951 y es un sistema viejo, yo reconozco que hay que revisar el sistema, el Sistema Nacional de Crédito</i></p> <p><small>⁵ Disponible en: https://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/el_agro_entre_la_inversion_forzosa_y_la_cartera_sustitutiva.php#:~:YKAG-qhKIM8</small></p>	<p>Agropecuario hay que revisarlo, porque la meta de acceso en pequeños sí sigue siendo una deuda histórica del Estado. No creo tampoco que haya sido un desastre ese sistema, porque ha tenido unos importantes logros, no en vano en el 2006 llegamos al 11 % de las personas y hoy en día tenemos el 38 % de los productores agropecuarios con un crédito".</p> <p>V. Beneficios de la iniciativa.</p> <p>Tal como se enunció anteriormente, entre muchos otros, algunos de los beneficios de la presente iniciativa son:</p> <p>5.1. Focaliza créditos a la población rural más vulnerable, que son los pequeños y medianos productores.</p> <p>Los productores mas vulnerables del sector agro son los pequeños y medianos. Así lo identifico claramente la Misión Para la Transformación del Campo cuando manifestó:</p> <p><i>"Los pequeños productores son más vulnerables a todos los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria al contar con una menor capacidad para poder prevenirlos. Los créditos que solicitan normalmente son por bajos montos, haciendo estas operaciones poco rentables para las entidades financieras, ya que los ingresos no compensan los costos operativos en los que incurren. De igual modo, no cuentan con garantías válidas o suficientes, lo que implica que la operación sea evaluada como de alto riesgo por parte de los bancos, desincentivando la prestación del servicio y consolidándose como una de las principales barreras al desarrollo del sector."</i></p> <p>Y para combatir y dar solución a esta problemática, precisamente el proyecto de ley plantea lo que la Misión del Campo recomienda;</p> <p><i>"Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva.</i></p> <p>...</p> <p><i>Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores"</i></p>

Si por algún motivo los intermediarios financieros deciden no sustituir sus inversiones forzosas prestando los recursos a los pequeños o medianos productores en el porcentaje establecido en la presente iniciativa, estas instituciones deberán comprar los TDA, financiando a FINAGRO, y esta entidad como se indicó anteriormente ha financiado a los pequeños productores en un promedio del 56% de los recursos de redescuento del 2011 al 2020 y en un 35% a los medianos productores en el mismo periodo.

Con los montos de cierre del año 2020, si el 50% de los recursos de cartera sustitutiva se debiesen invertir en pequeños o medianos productores, estos productores recibirían créditos del orden de COP\$ 8.8 billones y no de COP\$ 1.6 billones como lo hicieron en dicha vigencia. De forma análoga, la financiación con cartera sustitutiva hacia los grandes productores sería de máximo COP\$ 8.8 billones y no de COP\$ 16.0 billones como se presentó en dicha vigencia.

5.2. Fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios sin costo fiscal.

La presente iniciativa al establecer un límite mínimo en la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario del 50% para los pequeños y medianos productores, estaría inyectando recursos hacia estos actores sin afectar el fisco nacional, cuya deuda como proporción del PIB se estima este cercana al 65%, entre otras debido al endeudamiento que el país tuvo que contraer para hacer frente a la pandemia de la COVID-19.

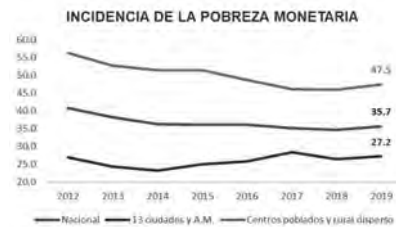
5.3. En caso de no otorgarse los créditos de cartera sustitutiva a los pequeños y medianos productores por parte de los intermediarios financieros, estos últimos tendrían que invertir en TDA que fortalecerían el papel de FINAGRO.

FINAGRO, como administradora de los recursos recaudados por la emisión de los TDA, contará con mayores fuentes para la colocación de créditos de redescuento, que como se enunció anteriormente, son asignados en mayor proporción hacia los pequeños y medianos productores.

5.4. Con el proyecto de ley se fortalecería el financiamiento de los pequeños y medianos productores del país que se ubican en el área rural del territorio donde se

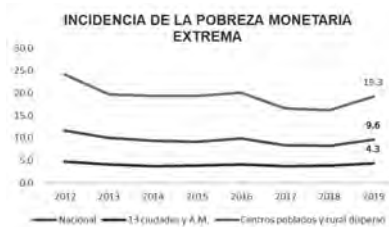
presenta una mayor incidencia de pobreza monetaria y de la pobreza monetaria extrema.

Las estadísticas de pobreza del país han mostrado de forma permanente en los últimos años que esta presenta una mayor incidencia en la zona rural (47.5%, equivalente a 5.228.000 personas) que en las principales ciudades y áreas metropolitanas (27.5% equivalente a 6.152.000 personas) y es superior al total nacional (35.7% equivalente a 17.470.000 personas). Cabe resaltar que para el año 2019, se considera pobre a nivel nacional quien devengue menos de COP 327.674 mensuales, en las principales ciudades y áreas metropolitanas quien devengue menos de COP\$ 400.698 mensuales y en la zona rural, quien devengue menos de COP\$ 210.969 mensuales.



Fuente: DANE.

Desde la perspectiva de la pobreza monetaria extrema el panorama es muy similar. La incidencia de la pobreza monetaria extrema en la zona rural es muy superior (19.3%, equivalente a 2.120.000 personas) que en las principales ciudades y áreas metropolitanas (4.3% equivalente a 954.000 personas) y es superior al total nacional (9.6% equivalente a 4.689.000 personas). Cabe resaltar que para el año 2019, se considera pobre extremo a nivel nacional quien devengue menos de COP 137.350 mensuales, en las principales ciudades y áreas metropolitanas quien devengue menos de COP\$ 154.583 mensuales y en la zona rural, quien devengue menos de COP\$ 106.924 mensuales.



Fuente: DANE.

De esta forma, la presente iniciativa al focalizar recursos de financiamiento hacia los pequeños y medianos productores se convierte en un instrumento que ayuda a las zonas rurales a superar un flagelo tan grave como el de la pobreza y pobreza extrema que desafortunadamente se esperan que con la pandemia del COVID-19 se acentúen.

5.5. Con el proyecto de ley se fortalecería el financiamiento rural, territorio donde la tasa desempleo de las mujeres es muy superior a la de los hombres.

De conformidad con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a 2019 había en el país 25.271.995 mujeres (51.1% de la población) y 24.123.683 hombres (48.8% de la población). De otra parte, la población total del área rural ascendía a 11.969.822 personas, de las cuales 5.760.524 (48.1%) eran mujeres y 6.209.298 (51.8%) eran hombres.

Así mismo, la población rural se encontraba principalmente en los departamentos de Antioquia (11.83%), Cauca (7.79%), Nariño (7.64%) y Córdoba (7.21%), con el siguiente nivel de detalle:

Tabla 1. Población en zonas rurales según sexo y departamento
Centros poblados y rural disperso por departamento: 2019

Departamento	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	Número de personas	% respecto al total nacional	Número de personas	% respecto al total departamental	Número de personas	% respecto al total departamental
Total Nacional	11.969.822	100%	6.209.298	51.87%	5.760.524	48.13%
Antioquia	1.416.468	11.83%	734.531	51.84%	681.937	48.16%
Cauca	922.079	7.79%	472.537	51.25%	449.542	48.74%
Nariño	918.079	7.64%	457.534	50.06%	460.545	49.94%
Córdoba	862.852	7.21%	444.790	51.55%	418.062	48.45%
Cundinamarca	835.344	6.98%	423.282	50.69%	412.062	47.89%
Valle del Cauca	666.412	5.57%	337.917	50.71%	328.495	49.29%
Bolíver	543.023	4.54%	284.280	52.35%	258.743	47.65%
Santander	513.278	4.28%	282.602	55.09%	230.676	47.01%
Boyacá	508.048	4.24%	262.156	51.64%	245.892	48.36%
La Guajira	482.348	4.03%	239.096	49.57%	243.252	50.43%
Huila	436.941	3.65%	229.486	52.53%	207.455	47.47%
Tolima	421.769	3.52%	221.500	52.52%	200.269	47.48%
Magdalena	421.203	3.52%	222.446	52.81%	198.757	47.19%
Sucre	347.886	2.90%	182.554	52.51%	165.332	47.49%
Norte de Santander	329.886	2.76%	175.714	53.27%	154.172	46.73%
Cesar	310.269	2.59%	163.386	52.66%	146.883	47.34%
Chocó	296.710	2.48%	151.315	51.02%	145.395	48.98%
Cañón	263.167	2.19%	133.073	50.57%	130.094	47.49%
Moré	248.359	2.08%	129.345	52.08%	119.014	47.92%
Banavilla	202.878	1.70%	105.105	51.87%	97.773	48.13%
Palmira	173.269	1.45%	91.734	52.94%	81.535	47.06%
Caquetá	143.419	1.20%	78.493	54.73%	64.926	45.27%
Ardania	135.509	1.13%	70.751	51.84%	64.758	47.76%
Casanare	125.277	1.05%	67.647	54.00%	57.630	46.00%
Amoré	96.253	0.80%	51.311	53.31%	44.942	46.69%
Yachá	83.689	0.70%	44.682	53.39%	39.007	46.61%
Quindío	67.600	0.56%	36.146	53.47%	31.454	46.53%
Araucaria	39.785	0.33%	21.104	53.05%	18.681	46.95%
Guaviare	37.337	0.31%	21.405	57.33%	15.932	42.67%
Vaupés	30.209	0.25%	15.917	52.69%	14.292	47.31%
Guaviare	28.139	0.24%	14.940	53.09%	13.199	46.91%
Bogotá, D.C.	26.686	0.22%	13.582	50.90%	13.104	49.10%
Archipiélago de San Andrés	17.260	0.14%	8.368	48.48%	8.892	51.52%

Fuente: DANE.

Pero a pesar de la menor cantidad de mujeres rurales en el país, la tasa de desempleo de estas últimas históricamente ha sido muy superior a la de los hombres. Para el año 2019, mientras la tasa de desempleo total rural era del 6.5% (equivalente a 329.000 desempleados rurales), la tasa de desempleo de las mujeres rurales fue del 11.6% (equivalente a 184.000 desempleadas), mientras la de los hombres fue del 4.2% (equivalente a 145.000 desempleados)



Fuente: DANE.

De esta forma, otra de las bondades de la presente iniciativa es que coadyubaría a disminuir especialmente la alta tasa de desempleo de la mujer rural.

VI. 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 financiación de pequeños o medianos productores agropecuarios.

ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Igual
---	-------

VIII. Proposición con que termina el informe de ponencia y texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley N° 545 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores solicitamos a los Honorables Representantes de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley N° 545 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios".

Cordialmente,

WADITH A. MANZUR IMBETT
Coordinador Ponente.

ERASMO E ZULETA BECHARA
Ponente

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA
Ponente.

JUAN PABLO CELIS VERGEL
Ponente.

VII. Pliego de modificaciones.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2021 CÁMARA "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2021 CÁMARA "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"
El Congreso de la República de Colombia DECRETA:	Igual.
ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.	Igual.
ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 de 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" el cual quedara así: "Párrafo. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo. La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores."	Igual.
ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de 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", se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.	Igual
ARTÍCULO 4°. Informe de inspección, vigilancia y control. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.	Igual

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 545 DE 2021 CÁMARA

"Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 de 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" el cual quedara así:

"Párrafo. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.

La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores."

ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de 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", se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 4°. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.

<p>ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>WADITH A. MANZUR IMBETT Coordinador Ponente.</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ERASMO E. ZULETA BECHARA Ponente</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA. Ponente.</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JUAN PABLO CELIS VERGEL. Ponente.</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL VIRTUAL DEL DÍA JUEVES DIECISIETE (17) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)</p> <p style="text-align: center;">AL PROYECTO DE LEY N°. 545 DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.</p> <p>ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 de 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” el cual quedara así:</p> <p>PARÁGRAFO. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.</p> <p><i>La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.”</i></p>
<p>ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de 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”, se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>ARTICULO 4°. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.</p> <p>ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS. diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).- En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el proyecto de ley N°. 545 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los</p>	<p>pequeños y medianos productores agropecuarios”, previo anuncio de su votación en Sesión formal virtual, del día dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021), en cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.</p> <p>Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p style="text-align: center;">NÉSTOR LEONARDO RICO RICO Presidente</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA Secretaría General</p> </div>

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2020 CÁMARA Y ACUMULADOS

por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los Organismos de Acción Comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., Agosto 3 de 2021

Honorables Representantes
JAIRO HUMBERTO CRISTO
FABER ALBERTO MUÑOZ
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA
JHON ARLEY MURILLO
JENIFER KRISTIN ARIAS
JUAN CARLOS REINALES
 Comisión Séptima Cámara de Representantes
 Congreso de la República de Colombia
 Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 115 de 2020 Cámara y acumulados, "Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los Organismos de Acción Comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones."

Respetados congresistas, reciban un cordial saludo.

Como es de su conocimiento, la Federación Nacional de Departamentos (FND) es una entidad que integra los Departamentos con el Estado, el sector privado y organismos internacionales, potencializando su participación y contribución al desarrollo de la Nación, siendo su visión ser la principal entidad de impulso al desarrollo y descentralización regional, articulando acciones y propósitos con la academia, el sector privado y organismos nacionales e internacionales.

En este sentido, y teniendo en cuenta el potencial impacto del Proyecto de Ley relacionado en el asunto para los entes departamentales respetuosamente queremos presentar algunos comentarios al articulado propuesto.

A continuación nos referiremos a tres (3) artículos específicos de la iniciativa, para esbozar un breve resumen del análisis técnico realizado, y adjunto al presente documento, enviaremos un cuadro con la redacción que respetuosamente presentamos para que sea evaluada su pertinencia.

En primer lugar, el artículo 45 del Proyecto objeto de estudio, dispone que una de las funciones de la Junta Directiva, como órgano de dirección y administración de los organismos de acción comunal, será la de elaborar y presentar anualmente los respectivos Planes de Acción en concordancia con el Plan aprobado por la Asamblea General dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a su posesión al inicio del periodo de los dignatarios. Dicho Plan Estratégico de Desarrollo comunal se presentará en su orden a las secretarías de planeación, departamentos administrativos de planeación o quien haga sus veces, todos con el objeto de ser incluidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

En desarrollo de lo antes indicado, el artículo 46 indica que los Gobernadores, Alcaldes Distritales especiales o de municipios de primera y segunda categoría con población mayor a 150.000 habitantes deberán incluir en sus planes de Desarrollo los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.

Frente a esta disposición, los entes departamentales sugieren tener en cuenta lo indicado en el artículo 339 de la Constitución Política de 1991, según el cual: "Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley". Así mismo, deberá atender lo indicado por la Ley 152 de 1994, por medio de la cual se establecen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes de Desarrollo Territorial, en el marco de las demás disposiciones contempladas en la Constitución que se refieren a la planeación en el nivel municipal y departamental.

Todo lo anterior, de acuerdo con las competencias que han sido reservadas para las entidades territoriales de acuerdo con la Ley 715 de 2001, las normas en materia presupuestal y tributaria sobre la racionalización del gasto, distribución de recursos y asignación de funciones a los municipios y departamentos.

Es por esto que sugerimos respetuosamente, una redacción para los artículos 45 y 46 que permita articular los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno dentro de su ejercicio autónomo de planeación, es decir, que los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales serán tenidos en cuenta, de forma discrecional, por cada ente territorial en armonía con las reglas presupuestales, necesidades y políticas de funcionamiento aplicables a cada ente territorial.

En segundo lugar, en el artículo 88 que sugiere unos porcentajes de destinación del presupuesto de la entidad territorial para un fondo de fortalecimiento comunal local sugerimos evaluar el impacto de esta medida, en virtud de no comprometer las finanzas de las entidades territoriales en la gestión de sus recursos. Se sugiere seguir manteniendo la redacción facultativa, en el sentido de indicar que las entidades territoriales "podrán asignar", de esta forma no se estaría instando a comprometer el


valor presupuestal antes descrito sin que se establezca una fuente concreta de recursos a través de los cuales se soportaría la medida.

Por último, en relación con el artículo 67 del Proyecto de Ley se establece que los Departamentos podrán con recursos propios realizar las inversiones para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales, casetas comunales y demás equipamientos comunales de propiedad del municipio, distrito u organismo de acción comunal legalmente constituido. Sin embargo, no se plantea con cargo a cuál de los recursos propios se debe tomar. A diferencia de lo que ocurre por ejemplo para efectos municipales, donde sí se indica que es con cargo al recaudo de impuesto predial.

Esperamos puedan evaluar las recomendaciones que en este documento realizamos y que representan la postura de los entes deoartamentales. Agradecemos su atención y reiteramos nuestro compromiso de apoyo irrestricto con su interés de beneficiar los territorios a través de iniciativas legislativas. Por esto, queda a su disposición el equipo de la FND para responder cualquier inquietud o adelantar cualquier gestión que se considere necesaria.

Para tal fin, la persona encargada es la Coordinadora de Asuntos Legislativos Paola Tarazona, con quien se pueden comunicar por medio de correo electrónico a: paola.tarazona@fnd.org.co y asuntos.legislativos@fnd.org.co o al celular 3015855292.

Cordialmente,



DIDIER JAVIERA AMADO
 Director Ejecutivo
 Federación Nacional de Departamentos

ANEXO

Comentarios y sugerencias de la Federación Nacional de Departamentos al Proyecto de Ley 115 de 2020 Cámara y acumulados [Organismos de Acción Comunal]

Artículo como viene en el Proyecto de Ley	Propuesta de la FND	Argumentos de la propuesta FND
<p>Artículo 46. Los Alcaldes Municipales deberán incluir los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal formulados por las Asociaciones Comunales en los territorios; asimismo los Gobernadores, Alcaldes Distritales especiales o de municipios de primera y segunda categoría con población mayor a 150.000 habitantes deberán incluir en sus planes de Desarrollo los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.</p> <p>Parágrafo. Los organismos de Acción Comunal elaborarán un plan de acción para el periodo por el cual fueron elegidas, que servirá de guía para su gestión durante los cuatro (4) años del periodo y su compromiso ante la comunidad para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en beneficio de ella.</p>	<p>Artículo 46. Los Alcaldes Municipales deberán incluir los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal formulados por las Asociaciones Comunales en los territorios; asimismo los Gobernadores, Alcaldes Distritales especiales o de municipios de primera y segunda categoría con población mayor a 150.000 habitantes <u>elaborarán sus planes de Desarrollo integrando las visiones contenidas en los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.</u></p> <p>Parágrafo. Los organismos de Acción Comunal elaborarán un plan de acción para el periodo por el cual fueron elegidas, que servirá de guía para su gestión durante los cuatro (4) años del periodo y su compromiso ante la comunidad para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en beneficio de ella.</p>	<p>La modificación propuesta, permitirá articular los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno dentro de su ejercicio autónomo de planeación, es decir, que los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales serán tenidos en cuenta, de forma discrecional, por cada ente territorial en armonía con las reglas presupuestales, necesidades y políticas de funcionamiento aplicables a cada ente territorial.</p>
<p>ARTÍCULO 88. Financiación de Proyectos. Los Departamentos, Distritos y Municipios podrán asignar del valor total del presupuesto de inversión de la respectiva entidad, desde el 1% y hasta el 3% del presupuesto</p>	<p>ARTÍCULO 88. Financiación de Proyectos. Los Departamentos, Distritos y Municipios podrán asignar del valor total del presupuesto de inversión de la respectiva entidad, desde el 1% y hasta el 3% del presupuesto</p>	<p>Se recomienda la modificación de este artículo en el entendido que la preservación de este texto podría comprometer las finanzas de las entidades territoriales al</p>

<p>dependiendo de la categoría del municipio para un fondo de fortalecimiento comunal local que servirá para fortalecer, apoyar y financiar procesos de planeación y ejecución participativa que conduzcan a materializar los planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y largo plazo armonizados con el plan de desarrollo local, municipal, distrital o departamental, según el caso.</p>	<p>dependiendo de la categoría del municipio para un fondo de fortalecimiento comunal local que servirá para fortalecer, apoyar y financiar procesos de planeación y ejecución participativa que conduzcan a materializar los planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y largo plazo armonizados con el plan de desarrollo local, municipal, distrital o departamental, según el caso.</p>	<p>incluir inflexibilidades frente a la gestión de sus recursos. Adicionalmente, deberá tenerse en cuenta que la asignación presupuestal indicada en dicho artículo, implicaría un alto costo presupuestal para los entes territoriales, sin que se establezca una fuente concreta de recursos a través de los cuales se soportaría la medida.</p>	<p>ARTÍCULO 67. Salones comunales. Podrá destinarse un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales, casetas comunales y demás equipamientos comunales de propiedad del municipio, distrito u organismo de acción comunal legalmente constituido. Igualmente, en los bienes sobre los cuales ejerza de manera legal, posesión, goce, uso, tenencia o disfrute del bien a cualquier título, siempre y cuando no se vaya a interrumpir en el tiempo. Los departamentos podrán con recursos propios realizar las inversiones de los que trata este artículo.</p>	<p>ARTÍCULO 67. Salones comunales. Podrá destinarse un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales, casetas comunales y demás equipamientos comunales de propiedad del municipio, distrito u organismo de acción comunal legalmente constituido. Igualmente, en los bienes sobre los cuales ejerza de manera legal, posesión, goce, uso, tenencia o disfrute del bien a cualquier título, siempre y cuando no se vaya a interrumpir en el tiempo. Los departamentos podrán con recursos propios realizar las inversiones de los que trata este artículo, <u>mediante reglamentación que para tal efecto se establezca.</u></p>	<p>No se plantea con cargo a cuál de los recursos propios se debe tomar. A diferencia de lo que ocurre por ejemplo para efectos municipales, donde sí se indica que es con cargo al recaudo de impuesto predial, pero para efectos Departamentales no se indica, por lo cuál es necesario abrir la posibilidad para que a través de reglamento se defina.</p>
<p>Parágrafo 1. El fondo de fortalecimiento comunal local, para el caso de los municipios del Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, adicionalmente podrá apoyar y financiar procesos de planeación y ejecución participativa que materialice los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR o la Hoja de Ruta Única de que trata el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 o los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA, según sea el caso.</p>	<p>Parágrafo 1. El fondo de fortalecimiento comunal local, para el caso de los municipios del Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, adicionalmente podrá apoyar y financiar procesos de planeación y ejecución participativa que materialice los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR o la Hoja de Ruta Única de que trata el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 o los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA, según sea el caso.</p>	<p>Por tanto, tal disposición debe ser el resultado de un estudio detallado de la viabilidad presupuestal con la que cuentan los entes territoriales para el efecto, así como de los recursos que soportarían tal asignación.</p>			
	<p>Parágrafo 2. Al momento de asignar el porcentaje al fondo de fortalecimiento de que te trata el presente artículo, se deberá indicar la fuente que financiará la medida.</p>				

CONTENIDO

Gaceta número 940 - Jueves, 5 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate en la Comisión Tercera del Proyecto de ley número 452 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993 (Infraestructura Pública Turística)..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer de debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 545 de 2021 Cámara, por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios..... 4

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Federación Nacional de Departamentos al Proyecto de ley número 115 de 2020 Cámara y acumulados, por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los Organismos de Acción Comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones. 11