

Bogotá D.C, julio 24 de 2024

Doctor

**JUAN GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

SENADO DE LA REPUBLICA

Cordial Saludo

Los abajo firmantes, en calidad de Congresistas, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS EN ETAPA DE INICIO QUE CONTRIBUYAN A LA GENERACIÓN DE INGRESO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y FORTALEZCAN LA PRODUCCIÓN NACIONAL"**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

Atentamente,



**HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**

Representante por Caquetá

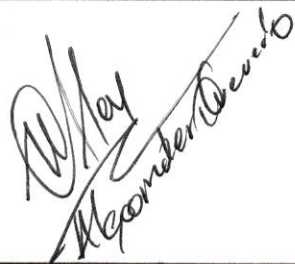

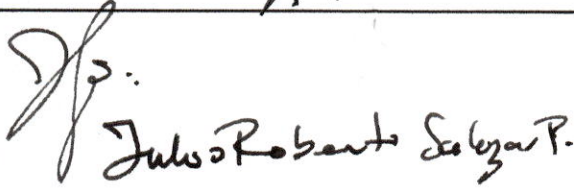

Partido Conservador Colombiano



**INGRID SOGAMOSO ALFONSO**

Representante por Boyacá

Partido Conservador Colombiano

 <p>Alexander Acosta</p>	 <p>Yiraf P.</p>
 <p>Julio Roberto Salazar P.</p>	 <p>Juan Daniel Penella C.</p>

ROYECTO DE LEY 36 DE 2024 Cámara

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS EN ETAPA DE INICIO QUE CONTRIBUYAN A LA GENERACIÓN DE INGRESO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y FORTALEZCAN LA PRODUCCIÓN NACIONAL"**

*El Congreso de la República*

*Decreta*

**TITULO I**

**Fondo Especial de Financiamiento Agrícola**

**ARTÍCULO 1º**\_ Objeto – por medio de la presente Ley, se crea *EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS QUE SE ENCUENTREN EN ETAPA DE INICIO, LOS CUALES CONTRIBUYAN A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL Y FORTALEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA*" en aras de contribuir a la política de incentivos productivos para el campo.

**Artículo 2º.** El FEFA es un fondo cuenta, administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, bajo los principios de enfoque territorial, enfoque de género, y teniendo en cuenta el conocimiento de las comunidades campesinas en relación con el territorio, y estará integrado a los planes de política pública en materia económica establecidos por el mismo, estará conformado por recursos asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación en un porcentaje calculado con base en la contribución para la seguridad alimentaria nacional.

**Parágrafo:** El FEFA podrá gestionar y ejecutar recursos de fuentes adicionales a los asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación, como la financiación proveniente de proyectos convenidos con otras entidades públicas o privadas, así como recursos de cooperación internacional, atendiendo lo dispuesto en la normativa aplicable para tal efecto.

**Artículo 3º.** Se entenderá al FEFA como un fondo diseñado para garantizar la estabilidad productiva de los productores agropecuarios cuyo proyecto productivo agropecuario, forestal y agroindustrial, técnica, financiera, ambiental y socialmente viable, sea sostenible, por lo cual los recursos apoyarán la fase de formulación, estructuración y ejecución.

La viabilidad técnica, financiera, ambiental y social de los proyectos productivos agropecuarios, forestales y agroindustriales que obtengan recursos y/o incentivos del FEFA será evaluada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o por quien éste delegue, a partir de la planeación técnica, la proyección financiera, las medidas de manejo ambiental y el programa de responsabilidad social del proyecto presentadas por el productor.

**Parágrafo 1º.** El FEFA incentivará proyectos productivos de tipo asociativo que generen cadenas de valor al interior de asociaciones productivas que busquen mejorar sus ingresos y organizar los mecanismos de producción.

**Artículo 4º.** Los lineamientos en materia de administración y regulación del FEFA estarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y pasarán a complementar las políticas de desarrollo Agrícola dispuestas en la agenda de fortalecimiento del sector.

**Artículo 5º** La destinación de los recursos del FEFA corresponderá a los siguientes:

- Destinación de recursos para atender proyectos productivos de asociaciones de productores rurales que carecen de los recursos financieros y capital de trabajo, desde su fase de formulación y planeación y la fase de ejecución y desarrollo sostenible.
- Destinación de recursos para la capacitación técnica de las asociaciones de productores agrícolas de los municipios nacionales.
- Destinación de recursos para el incentivo en la adquisición de maquinaria, equipo y mejoramiento de la planta física de producción.
- Destinación de recursos para el incentivo a la siembra programada y utilización adecuada del suelo.
- Destinación de recursos para el incentivo de la innovación tecnológica en cultivos por parte de asociaciones de pequeños productores.

**Artículo 6º.** Para la administración de los recursos girados al FEFA, el Ministerio de Agricultura Contratará con una Fiducia especial que garantice la seguridad de los mismos y el flujo de caja más eficiente la cual se pagará

con recursos del mismo fondo. Los excedentes generados se reinvertirán en el mismo fondo.

## TITULO II

### **Funcionamiento del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola FEFA.**

**Artículo 7°.** El FEFA estará conformado por la articulación entre el Gobierno Nacional a través del El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y demás instituciones del sector Agropecuario Nacional.

**Artículo 8°.** Las Gobernaciones serán encargadas de desarrollar los procesos de información Departamental a través de la cual se hará seguimiento a los distintos proyectos desarrollados en cada municipio de su competencia de acuerdo a los lineamientos técnicos provistos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Artículo 9°.** La Agencia de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, en articulación con las alcaldías municipales tendrá la competencia sobre el seguimiento a los proyectos productivos, la prestación de servicios de capacitación rural y la conformación de un banco de información de los proyectos desarrollados en los municipios

**Artículo 10°.** La Agencia de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, en articulación con las gobernaciones y las alcaldías, desarrollarán el banco de proyectos a ser financiados por el FEFA, dentro del cual ingresarán cada una de las propuestas presentadas por las asociaciones de productores de cada municipio y serán objeto de consulta pública, bajo los principios establecidos en la Ley 1437 de 2011

**Artículo 11°.** El Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural proporcionará los lineamientos técnicos de capacitación para las asociaciones de productores agrícolas a cada una de las Gobernaciones Departamentales, a través de las cuales se orientarán los procesos de contratación con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y las instituciones de educación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas.

**Parágrafo:** Las Gobernaciones Comunicarán a las Alcaldías Municipales la oferta de capacitación y transmitirán la información a través de medios de comunicación idóneos.

**Artículo 12°** El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y las instituciones de educación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas podrán aplicar en capacitaciones para los diferentes municipios a través de la cual podrán:

1. Brindar asesoría técnica en la formulación y evaluación de proyectos productivos a asociaciones de pequeños productores.
2. Contribuir a la formación de conocimientos a través de la práctica de campo basada en los requerimientos de los productores.
3. Articular la metodología de capacitación agrícola inherente a los procesos de producción, transformación y comercialización de productos agrícolas.
4. Educar en los conceptos de sostenibilidad, conservación, trato y usos del suelo.
5. Concurrir al apoyo de las iniciativas incluidas en los planes de acción para la transformación regional -PATR, relacionados con desarrollo agrícola productivo, en atención a los lineamientos medioambientales de los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET."
6. Asesorar en el adecuado manejo del recurso hídrico.

**Parágrafo.** La oferta de capacitación debe permitir la realización de prácticas por parte de los centros de educación en los diferentes municipios, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los Alcaldes.

**Artículo 13°.** Las asociaciones de productores agrícolas, susceptibles de ser beneficiadas por los recursos del FEFA, deben estar conformadas por un número mínimo de 10 integrantes dentro de los cuales por lo menos el 40% deben ser mujeres.

**Parágrafo:** El FEFA priorizará las iniciativas presentadas por comunidades campesinas conformadas por población vulnerable, tales como, asociaciones campesinas integradas por víctimas, calidad que se acredita según certificación que expida la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, así como, las asociaciones campesinas conformadas por población que haya participado exitosamente en programas de sustitución

voluntaria de cultivos de uso ilícito y demás población campesina en situación de pobreza multidimensional, según reglamentación que expida el Gobierno nacional.

**Artículo 14°** el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará para efectos de seguimiento de la política Agraria Nacional los lineamientos correspondientes de seguimiento a proyectos productivos como fuente de articulación entre los programas que ya se vienen desarrollando y direccionará los mismos a las Gobernaciones Departamentales.

### **TITULO III**

#### **Mecanismos de Financiamiento**

**Artículo 15°.** Las asociaciones de productores agrícolas que presenten los proyectos productivos deberán cumplir con los siguientes requisitos para la asignación de recursos:

- Cada proyecto debe ser original, mantener una estructura metodológica siguiendo los parámetros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Deberán desarrollar la estructura financiera y calcular los costos totales, así como construir la matriz de insumo-producto en la cual se evidencien los requerimientos técnicos del proyecto.
- deberán adquirir compromiso formal a través del cual se comprometen a cumplir con cada una de las etapas del mismo y desarrollarán dentro del tiempo estipulado por el contrato, la totalidad del proyecto.
- los recursos demandados para cada proyecto deben cumplir con la condición de eficiencia del gasto, la cual será puesta en conocimiento a partir del registro contable y estadístico

pertinente. El mismo será remitido ante los delegados del MADR, las Gobernaciones y las Alcaldías.

**Parágrafo.** Las Gobernaciones departamentales junto con las alcaldías municipales y la Agencia de Desarrollo Rural, implementarán un plan de oferta de capacitación para proyectos a través del cual las asociaciones puedan desarrollar sus iniciativas en cada etapa de formulación del proyecto.

**Artículo 16°.** El FEFA cubrirá hasta el 100% del valor del proyecto siempre y cuando la calificación recibida por el mismo cumpla con los criterios de evaluación técnica y aprobación.

**Artículo 17°** El MADR propondrá los requisitos previos para la presentación y radicación de cada proyecto ante el FEFA y los comunicará por medios idóneos de divulgación pública.

**Artículo 18°.** El FEFA financiará solamente proyectos que provengan de iniciativas de asociaciones de productores de tipo agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales que se desarrollen en zonas rurales de Colombia.

**Artículo 19°.** El FEFA solamente podrá financiar un proyecto por cada asociación de productores en cada una de las convocatorias. Se podrán presentar varias alternativas y se seleccionará aquella que obtenga mejores resultados de generación de ingresos y eficiencia económica

**Artículo 20°** los proyectos Financiados con recursos del FEFA deberán contener una cláusula de cumplimiento de acuerdo a las políticas que para su efecto defina el Gobierno Nacional.

#### TÍTULO IV VIGENCIA

**Artículo 21°** vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. OBJETO

La creación del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA), una

# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 24 del mes Julio del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 36 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.R. Hector Oellar Rincon, Ingrid Sagamoa Alfnso,

Alexander Ovecedo, Roberto Salazar, Juan Daniel Penuela, y  
otra firma.

---

SECRETARIO GENERAL

iniciativa destinada a incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y al fortalecimiento de la política de seguridad alimentaria en Colombia. El FEFA tiene como propósito proporcionar recursos y apoyo técnico a pequeños productores agrícolas, permitiéndoles desarrollar y sostener sus iniciativas productivas. Este fondo busca promover la estabilidad y crecimiento del sector agrícola mediante el financiamiento de proyectos viables desde los puntos de vista técnico, financiero, ambiental y social, con el fin de mejorar los ingresos de los productores rurales y consolidar la producción nacional.

## **II. CONTEXTO**

Colombia es un país con una gran diversidad geográfica y cultural, que enfrenta múltiples desafíos en el sector agrícola. La economía agrícola ha sido históricamente un pilar fundamental para el sustento de muchas comunidades rurales, pero estas comunidades han estado marcadas por altos niveles de pobreza, baja escolaridad y acceso limitado a recursos financieros y asistencia técnica.

La ruralidad en Colombia ha estado significativamente afectada por décadas de conflicto armado, que ha dejado huellas profundas en las dinámicas sociales y económicas de estas áreas. El conflicto ha exacerbado la vulnerabilidad de los pequeños productores agrícolas, quienes, a pesar de su potencial para contribuir a la seguridad alimentaria y al desarrollo económico del país, han enfrentado barreras estructurales que dificultan su progreso.

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016 abrió nuevas oportunidades para el desarrollo rural. Uno de los pilares de este acuerdo es la Reforma Rural Integral, que busca transformar las condiciones de vida en el campo, reducir la pobreza y garantizar el acceso a la tierra, a los recursos y a los servicios básicos para las comunidades rurales.

El Proyecto de Ley para la creación del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) surge en respuesta a estas necesidades y desafíos. Su objetivo es proporcionar un soporte financiero y técnico específico para los pequeños productores agrícolas que se encuentran en la etapa inicial de sus proyectos productivos. El FEFA se diseñó para promover la reducción de la pobreza rural y fortalecer la política de seguridad alimentaria en Colombia, alineándose con las metas de la Reforma Rural Integral.

El FEFA incluye la capacitación y el acompañamiento técnico desde el inicio de los proyectos productivos, permitiendo una construcción técnica adecuada según las directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Esto es crucial para asegurar que los proyectos sean viables técnica, financiera, ambiental y socialmente.

Se propone la creación de un banco de proyectos regional a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). La ADR, establecida por la Ley 1876 de 2017, es responsable de la provisión de elementos necesarios para alinear los procesos de soporte al sistema nacional de investigación agropecuaria. Esta entidad será fundamental para el seguimiento de los proyectos financiados por el FEFA, asegurando que se cuente con un sistema de información fiable sobre el estado de cada fase de los proyectos.

Así mismo, enfatiza la importancia del monitoreo y seguimiento de los proyectos en todas sus fases, desde la formulación hasta la ejecución y cierre. Esto permitirá medir la eficacia y eficiencia de los recursos del FEFA y hacer los ajustes necesarios para mejorar su funcionamiento y atención a las comunidades campesinas.

Dada la condición de pobreza y las limitaciones educativas de muchas comunidades campesinas, el proyecto de ley resalta la necesidad de brindar apoyo financiero y asistencia técnica en la fase de estructuración y formulación de los proyectos productivos. Este apoyo es esencial para transformar los entornos socioeconómicos de estas comunidades y permitirles aprovechar al máximo las oportunidades de desarrollo.

Esta iniciativa está alineado con los objetivos de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz, así como con la Política de Paz con Legalidad. Define una línea de financiación específica para organizaciones campesinas, apoyando la formulación y puesta en marcha de proyectos productivos que contribuyan al desarrollo sostenible y la estabilidad económica en las zonas rurales.

Finalmente, el FEFA busca cerrar las brechas en apoyo financiero y asistencia técnica que enfrentan los pequeños productores agrícolas. Al proporcionar los recursos necesarios y el soporte técnico adecuado, el fondo pretende facilitar la generación de valor y el desarrollo sostenible en el sector agropecuario, mejorando significativamente las condiciones de vida de las comunidades rurales en Colombia.

### III. FUNDAMENTOS

### JURÍDICOS

#### A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

##### **Artículo 64<sup>1</sup>**

*"Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."* (Subraya fuera del texto).

Este mandato constitucional sustenta el proyecto de ley para la creación del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA), ya que el fondo proporcionará apoyo financiero y asistencia técnica a pequeños productores agrícolas en etapa de inicio, además de ofrecer capacitación técnica y promover proyectos productivos asociativos. Esto mejorará los ingresos y la calidad de vida de los campesinos, cumpliendo con el mandato constitucional.

##### **Artículo 65<sup>2</sup>**

*"La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad."* (Subraya fuera del texto).

Este mandato sustenta el proyecto de ley para la creación del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA), ya que el fondo priorizará el desarrollo integral de proyectos agrícolas en etapa de inicio, proporcionando apoyo financiero, asistencia técnica y capacitación. Además, fomentará la

---

<sup>1</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

<sup>2</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

investigación y la transferencia de tecnología, mejorando la productividad y asegurando la especial protección a la producción de alimentos, en cumplimiento del mandato constitucional.

### **Artículo 66<sup>3</sup>**

“Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”. (Subrayada fuera del texto).

Este mandato sustenta el proyecto de ley para la creación del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA), ya que el fondo ofrecerá apoyo financiero adaptado a las necesidades específicas del sector agropecuario. El FEFA proporcionará créditos con condiciones especiales que consideren los ciclos de cosechas, las fluctuaciones de precios, y los riesgos inherentes a la actividad agrícola, así como las calamidades ambientales. Esto asegura que los pequeños productores agrícolas reciban el soporte necesario para enfrentar las particularidades y desafíos de su actividad, cumpliendo con el mandato constitucional.

## **B. DISPOSICIONES LEGALES**

**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.”<sup>4</sup>**

El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), estableciendo un marco para el otorgamiento de créditos y el financiamiento del sector agropecuario en Colombia. Esta ley sustenta el proyecto de ley para la creación del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) porque ambos instrumentos buscan proporcionar apoyo financiero específico al sector agropecuario.

---

<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

<sup>4</sup> LEY 16 DE 1990

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66784>

El FEFA se alinea con los objetivos de la Ley 16 de 1990 al ofrecer créditos y financiamiento adaptados a las necesidades de los pequeños productores agrícolas, promoviendo el desarrollo integral del sector. Además, el FEFA proporcionará asistencia técnica y capacitación, complementando así las disposiciones de FINAGRO y asegurando que los pequeños productores tengan acceso a los recursos necesarios para iniciar y sostener sus proyectos productivos. De esta manera, el proyecto de ley del FEFA fortalece el sistema de crédito agropecuario ya existente, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la estabilidad económica del sector agrícola en Colombia

**Ley 101 de 1993<sup>5</sup> desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.**

Proporcionar un marco para la asistencia financiera y técnica, así como la capacitación para los pequeños productores agrícolas, el FEFA fortalece el cumplimiento de los objetivos de la Ley 101 de 1993. Esto asegura que los agricultores tengan acceso a los recursos necesarios para desarrollar y sostener sus proyectos productivos, promoviendo el desarrollo rural integral y mejorando la estabilidad económica del sector agropecuario en Colombia, en consonancia con los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.

**Ley 160 de 1994<sup>6</sup> "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, establece un subsidio para la adquisición de tierras, reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y dicta otras disposiciones."**

Esta ley sustenta el proyecto de ley para la creación del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) porque ambos instrumentos buscan promover el desarrollo rural y el acceso a la tierra para los campesinos, así como fortalecer el sector agropecuario mediante el apoyo financiero y técnico.

La Ley 160 de 1994 establece un marco para la reforma agraria y el desarrollo rural, promoviendo el acceso a la tierra y los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida de los campesinos. El FEFA complementa este objetivo al proporcionar financiamiento para proyectos productivos en etapa de inicio, facilitando el acceso a la tierra y otros recursos productivos para los pequeños agricultores. Además, la ley introduce subsidios para la adquisición de tierras,

---

<sup>5</sup> LEY 101 DE 1993

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20101%20de%201993.pdf>

<sup>6</sup> LEY 160 DE 1994

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>

ayudando a los campesinos a obtener la propiedad de la tierra. El FEFA refuerza este subsidio al ofrecer apoyo financiero y asistencia técnica para asegurar que los proyectos productivos sean viables y sostenibles, contribuyendo así a la efectiva utilización y desarrollo de las tierras adquiridas.

La reforma del INCORA busca mejorar la gestión y ejecución de políticas de reforma agraria. El FEFA se alinea con esta reforma al establecer un mecanismo de financiamiento que incluye monitoreo y seguimiento de proyectos productivos, asegurando una correcta ejecución y gestión de los recursos, en concordancia con las políticas de desarrollo rural. Además, la ley establece medidas para el desarrollo rural integral, promoviendo la capacitación y asistencia técnica a los campesinos. El FEFA está diseñado para ofrecer capacitación técnica y promover proyectos productivos asociativos, mejorando así los ingresos y la calidad de vida de los campesinos.

Al proporcionar un marco para el apoyo financiero, la asistencia técnica y la capacitación, el FEFA complementa y fortalece los objetivos de la Ley 160 de 1994. Esto asegura que los pequeños productores agrícolas tengan acceso a los recursos necesarios para desarrollar y sostener sus proyectos productivos, promoviendo el desarrollo rural integral y mejorando la estabilidad económica del sector agropecuario en Colombia

**Ley 1876 de 2017**, mediante la cual se creó el sistema nacional de investigación agropecuaria, la ADR tiene asignadas las funciones de provisión de elementos necesarios para alinear los procesos de soporte al sistema, por lo que se considera conveniente que esta agencia adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sea la cabeza del seguimiento a los proyectos productivos financiados por el FEFA, de tal suerte que se pueda contar con un sistema de información fiable sobre el estado de cada fase, de tal suerte que se pueda hacer un adecuado seguimiento debidamente articulado con las entidades territoriales que permita monitorear el estado de ejecución de los recursos del Fondo.

El monitoreo y seguimiento a los proyectos en cada estadio o fase, desde su formulación hasta su ejecución y cierre, es fundamental para medir el nivel de eficacia y eficiencia de los recursos del FEFA, lo que permita hacer los ajustes adecuados a su funcionamiento y el nivel de atención a las comunidades campesinas y su mejoramiento de capacidades productivas, así como del logro del objetivo estratégico del FEFA en el sentido que lograr el mejoramiento del aparato productivo agropecuario.

---

<sup>7</sup> LEY 1876 DE 2017

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0607\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0607_2000.html)

se puede concluir, que las comunidades campesinas de base requieren apoyo para la formulación de proyectos productivos, dada su acentuada condición de pobreza y de debilidades en procesos educativos dada su baja escolaridad, lo que en la práctica va a limitar su posibilidad de estructurar proyectos productivos que puedan ser financiados por el FEFA, lo que refuerza la necesidad de brindar apoyo financiero y de asistencia a la fase de estructuración y de formulación de los proyectos productivos que puedan transformar sus entornos socio económicos

**El Decreto Ley 893 de 2017<sup>8</sup>** ha desarrollado la ruta normativa para que el Gobierno Nacional gestione de manera diferenciada las acciones y políticas frente a la población más vulnerable del país, y frente a la cual debe desplegar las acciones afirmativas requeridas para permitir su desarrollo y mejoramiento de condiciones sociales y económicas.

Es así como la estructura y funcionamiento del FEFA deben delinear rutas de acceso que privilegien a las comunidades que habitan los territorios más afectadas por el conflicto y con los mayores índices de pobreza multidimensional, de tal suerte que pueda acceder a los recursos que apoyen sus proyectos productivos con lo cual se apoyen las economías campesinas colaborativas.

Las iniciativas construidas de manera activa y participativa por las comunidades habitantes y residentes de los PDET se han integrado en los Planes de Acción para la Transformación Territorial, las cuales contienen las necesidades de desarrollo de las comunidades, y para el caso particular los pilares 1 (ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo), 6 (reactivación económica y producción agropecuaria) y 7 (sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación) para la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) contienen las líneas de acción para que las comunidades puedan tener acceso a mecanismos transformadores, entre los cuales se cuentan los mecanismos de uso de sus suelos mediante proyectos productivos que desarrollen sus entornos y economías.

Los recursos del FEFA se convertirán de esta manera en una acción adecuada para la concreción de los derechos de las comunidades habitantes de los PDET, con lo cual se garantice la financiación para sus iniciativas productivas.

---

<sup>8</sup> DECRETO LEY 893 DE 2017

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

### C. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

La H. Corte Constitucional mediante Sentencia C 077/17 indicó respecto de la gestión diferenciada a poblaciones que merecen especial atención del Estado que "(...) en cuanto a los campesinos y las mujeres, es importante reiterar que el derecho de participación cobija a todas las personas en condiciones de igualdad, sin perjuicio de que se puedan implementar acciones afirmativas favorables a poblaciones especialmente discriminadas, o medidas especiales (...)"

En la misma Providencia la Corte indicó que se avienen a la Constitución que en "la ejecución de los proyectos, se promoverá la participación de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, de conformidad con la normativa que regule la materia, reconociendo las capacidades diferenciadas de las regiones y los territorios étnicos".

La Sentencia C 077/17 desarrolla el concepto de la comunidad campesina dentro de un *corpus iuris* que garantice la especial protección constitucional por parte del Estado, en términos de promoción de sus derechos económicos y a la subsistencia. En lo pertinente dicha providencia indicó lo siguiente:

*"La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana."*

Esa misma providencia se pronuncia sobre los derechos de todas las comunidades campesinas respecto de la protección a su subsistencia y a sus

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C077/2017

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>

modos tradicionales de ejercicio de la actividad agropecuaria, como medio de producción de sus propios alimentos, pero también del desarrollo de sus economías tradicionales.

*“En la medida en la que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependan de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre la población campesina, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el “campo”). Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias (...)”<sup>10</sup> (Subraya fuera de texto)*

#### **IV. CONVENIENCIA - CONSIDERACIONES DEL AUTOR**

El contexto en el que se desarrolla la actividad económica de las comunidades campesinas en Colombia hace necesario diseñar medidas específicas para mejorar el acceso a fuentes de financiación, con el objetivo de fortalecer las economías campesinas. Es crucial que estas medidas no coloquen en igualdad de condiciones a pequeños y grandes productores, garantizando que las políticas públicas reconozcan y atiendan las diferencias inherentes entre ellos. Esto es fundamental para resistir la ejecución del test integrado de igualdad, tal como ha sido reiteradamente señalado por la Corte Constitucional <sup>11</sup>, asegurando que no se ponga en igualdad de condiciones a sujetos de derecho que por sí mismos no son iguales.

Este proyecto de ley se encuentra altamente relacionado con las líneas estructurales del Punto 1 de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como con la institucionalidad para la estabilización de la Política de Paz con Legalidad. Define una línea de financiación para diversas organizaciones campesinas en los territorios, con el fin de apoyar la formulación y puesta en marcha de sus proyectos productivos.

Los datos expuestos en el último censo nacional campesino muestran que la inmensa mayoría de los productores agrícolas carecen de apoyo financiero y

---

<sup>10</sup> Ídem

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2017, MP. José Antonio Cepeda.

asistencia técnica adecuados. En este contexto, la implementación del FEFA podría ser una respuesta eficaz para cerrar las brechas y permitir la generación de valor.

La estructura y funcionamiento del FEFA deben delinear rutas de acceso que prioricen a las comunidades que habitan los territorios más afectados por el conflicto y con mayores índices de pobreza multidimensional. Esto garantizará que puedan acceder a recursos que apoyen sus proyectos productivos y fortalezcan las economías campesinas colaborativas.

Las iniciativas construidas de manera activa y participativa por las comunidades residentes en los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) se han integrado en los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR). Estos planes contienen las necesidades de desarrollo de las comunidades, especialmente en los pilares 1 (ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo), 6 (reactivación económica y producción agropecuaria) y 7 (sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación). Estas líneas de acción son esenciales para que las comunidades puedan acceder a mecanismos transformadores que permitan el uso sostenible de sus suelos mediante proyectos productivos que desarrollen sus entornos y economías.

Los recursos del FEFA se convertirán en una herramienta adecuada para concretar los derechos de las comunidades en los municipios PDET, garantizando la financiación de sus iniciativas productivas.

El sector agrícola en Colombia es fundamental para la política de seguridad alimentaria, el desarrollo económico territorial y nacional. Aunque su aporte al PIB ha disminuido del 35% en las décadas de 1950 y 1960 a menos del 10% en la actualidad, sigue siendo crucial para la economía nacional. La necesidad de recuperar el campo colombiano requiere avanzar en la estructura de inversión que sostiene las economías de escala agrícolas, especialmente para los pequeños agricultores. El fortalecimiento de la oferta en condiciones de rentabilidad positiva permitirá la formulación de nuevas dinámicas de producción, eliminando la práctica de financiamiento restrictivo que ha limitado el desarrollo de muchos productores.

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo flexibilizar el acceso a condiciones de financiamiento, promoviendo el desarrollo endógeno del sector agrícola, contrario a la política de asistencialismo. La financiación del sector agrícola debe centrarse en generar ingresos más allá de las economías de subsistencia, facilitando el desarrollo productivo de la nación. La inversión

robusta en el sector agrícola, a través del FEFA, busca dinamizar el sector y modernizar la visión tradicional, permitiendo a los pequeños y medianos productores cumplir expectativas más altas y lograr un crecimiento sostenido.

De acuerdo con la Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, el sector agrícola ha padecido las consecuencias de políticas deficientes y desafíos estructurales significativos. El presente Proyecto de Ley, alineado con las recomendaciones de la OCDE<sup>12</sup>, propone reformas estructurales a largo plazo, promoviendo la creación y sostenibilidad de proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales, técnica, financiera, ambiental y socialmente viables.

El proyecto busca reducir la brecha entre el campo y la ciudad, disminuir la migración rural-urbana, y fomentar la presencia del Estado en regiones apartadas, asegurando la prestación de servicios básicos y la construcción de infraestructura necesaria. Además, implica la capacitación de operarios y el fomento de la investigación, elevando la eficiencia y competitividad de la producción agropecuaria nacional.

Finalmente, el proyecto de ley reconoce la importancia de la participación de la mujer rural, asegurando que al menos el 40% de los beneficiarios de los proyectos del FEFA sean mujeres, promoviendo la economía sostenible y la inclusión social a largo plazo.

Este proyecto de ley no solo dinamizará el sector agropecuario colombiano, sino que también ofrecerá una oportunidad para modernizar la visión del desarrollo rural, apoyando a los pequeños y medianos productores para que alcancen nuevas metas y contribuyan significativamente al progreso económico y social del país.

### **A. La generación de ingresos en el sector Rural.**

Otro de los fallos en la estructura productiva agrícola se presenta por el lado de los ingresos, al ser estos una estructura diferenciada por regiones y por hora de trabajo, lo cual evidencia brechas entre el jornalero común y el dueño de los factores.

El desplazamiento de la mano de obra del campo a actividades urbanas como la construcción, los servicios y aquellas ocupaciones tercerizadas ha generado una reducción en la pirámide poblacional, afectando el entorno futuro del campo colombiano.

---

<sup>12</sup> Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, Página 6. OCDE 2015

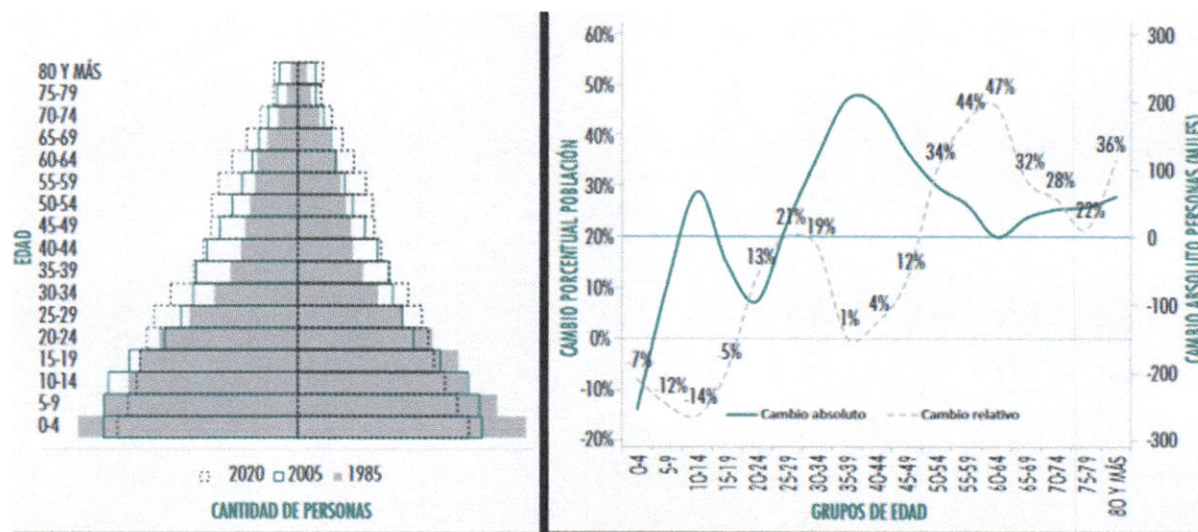
A nivel general, la mano de obra se desplaza al no encontrar recursos que les permitan obtener ingresos y acceso al ahorro y el crédito, así como de expectativas de futuras de mejor calidad de vida.

Actualmente la mano de obra en el campo, representada por jóvenes entre los 15 y 28 años permanece invariable ante cambios del entorno rural por la incidencia de la brecha de pobreza que restringe las expectativas de formación para el trabajo, acervo de conocimientos y profesionalización, incluso terminación de estudios de bachillerato.

Las edades productivas en el campo, se establecen para un rango entre 15 y 39 años, de acuerdo a las proyecciones para el año 2020, a su vez, la población entre los 40 y 60 años para el mismo año proyectado también tendrá un incremento significativo, explicando cambios rápidos en el envejecimiento de la población.

En las condiciones actuales, los cambios demográficos exponen una alta concentración entre las edades de 15 y 39 años pero a su vez un acelerado envejecimiento entre los 40 y 60 años, a 2020 se puede observar de acuerdo al gráfico 01, que la tendencia generalizada será un envejecimiento progresivo de la población rural con una alta migración de la mano de obra joven, sin tener en cuenta la formación de los trabajadores ni los avances en educación superior.

**Gráfico 01. Composición de la Pirámide Poblacional Rural.**



Fuente: Informe Detallado Misión Rural DNP

La menor escolaridad de la población rural es una de las principales brechas entre la zona rural y la urbana. Si bien esta brecha se ha venido cerrando en el tiempo, hoy la población urbana de 15 años y más de edad tiene 4 años más de educación que su contraparte rural. Mientras que la población urbana cuenta en promedio con educación secundaria obligatoria —9 años

de educación—, la población rural hasta ahora tiene primaria completa. Este bajo nivel de educación se refleja a su vez en menores ingresos, mayores tasas de pobreza y menor movilidad social en la zona rural. [Informe Misión Rural pg. 42]

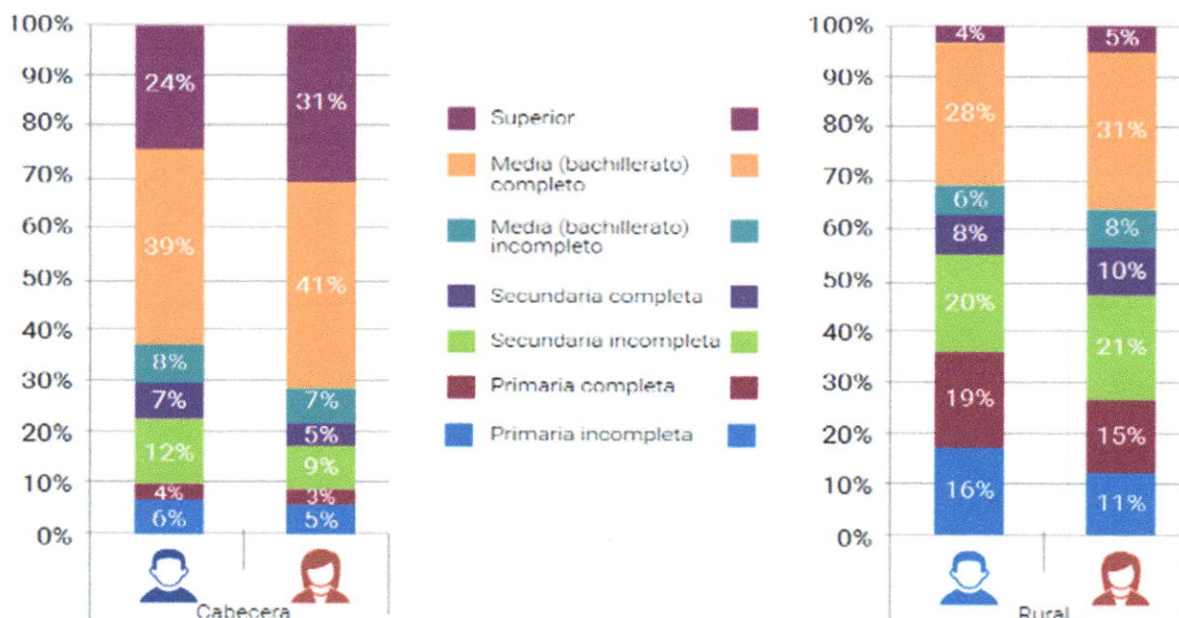
Ahora bien, si la población tiende a trasladarse hacia una mayor concentración en edades avanzadas y aquellos que se encuentran en edad joven carecen de un entorno escolar competitivo, la generación de pobreza seguirá manteniéndose y las graves consecuencias sobre la implementación de programas económicos de tipo transversal, seguirán manteniendo efectos poco significativos.

En este sentido, el argumento sobre la capacidad de generación de ingresos pertenece a la aguda brecha entre el acceso a mejor educación y el retorno de la mano de obra al campo a fin de aplicar nuevos conocimientos, condición que no se cumple por restricciones del ingreso.

El grafico 02, muestra la participación porcentual entre hombres y mujeres sobre la formación escolar y el grado de cumplimiento de la misma de acuerdo a la encuesta de calidad de vida (ECV) publicada por el Dane.

Lo anterior para constatar que evidentemente la participación en educación para el sector rural continúa siendo un reto, dentro del mismo, se encuentran inmersos los pequeños productores y campesinos sin acceso a la propiedad. De ahí que la generación de ingresos encuentre un rezago generacional superior al contexto urbano.

**Gráfico 02. Estructura de la Formación escolar cabecera- rural**

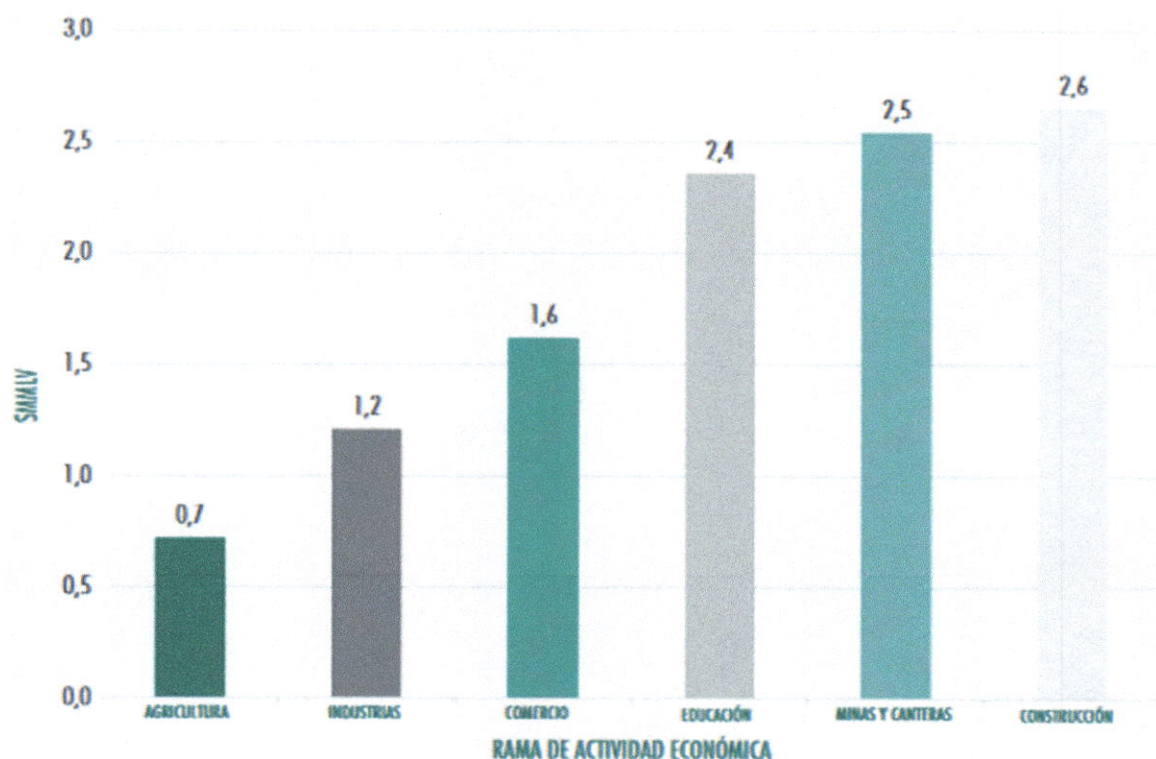


Fuente: Martínez Susana et al 2016.

Nótese que el principal distanciamiento entre la educación rural y urbana, corresponde a la participación de los estudiantes que logran completar la educación superior, a pesar que el bachillerato completo mantiene niveles considerables y mayores en las mujeres, solo hasta cuando se llega a la universidad se acentúa el problema de acceso y terminación de una carrera profesional.

En estas condiciones se observa que la generación de ingresos se mantiene restringida por el nivel de educación de los jóvenes rurales, la dotación de recursos productivos, los cambios en la pirámide poblacional tendientes al envejecimiento, y los problemas de movilidad de factores.

**Gráfico 03, ingreso mensual promedio en SMMLV por rama de actividad económica**



Fuente. Misión Rural (DNP) informe detallado.

Los ingresos son excesivamente concentrados en sectores como la construcción, minas y canteras y educación, comparativamente, para quienes trabajan en el sector agricultura, la percepción sobre el ingreso efectivo de estos indica la peor asignación por actividad productiva vigente.

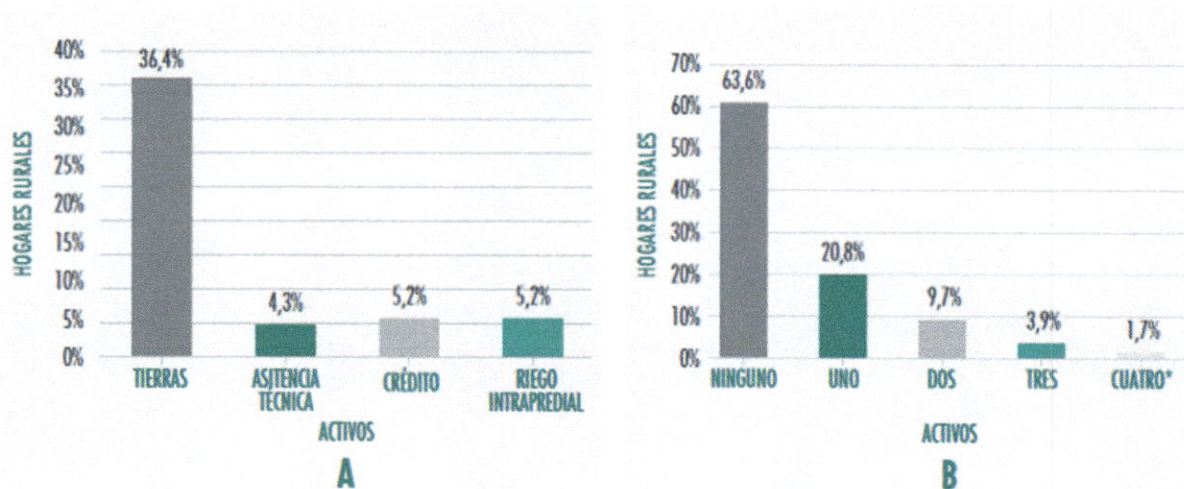
Los trabajadores rurales tienen que distribuir su tiempo entre actividades propias del sector y aquellas que les compensen las horas adicionales de trabajo, lo cual explica el desplazamiento de la demanda por trabajo.

El modelo de desarrollo rural tiene las siguientes restricciones:

- Dotación desigual de factores productivos (Tierra)

- Formación educativa con altas tasas de migración. (capital humano escaso)
- Baja asignación salarial.
- Adquisición de activos productivos nula.
- Utilización de tecnologías de la producción nula.
- Tasa de formalización del empleo por debajo del 5%.
- Formación riqueza limitada.
- Migración poblacional a centros urbanos.
- Rotación de trabajos de lo agrícola a lo industrial y comercial.
- Concentración de la tierra.
- Distanciamiento de centros urbanos.
- Costos de producción elevados.
- Estructura de precios concentrada.
- Beneficios por debajo de los costos marginales de producción.
- Cooperativismo y sociedades productivas de ciclos cortos.
- Desarrollo rural rezagado.

**Gráfico 04. Porcentaje de hogares rurales con acceso (A) y acumulación (B) de activos para la producción agropecuaria (2011)**



Fuente: Misión Rural (DNP) Informe detallado.

El gráfico 4 es muy dicente, en la medida que constata la formación de activos por parte de los hogares rurales:

- El 63.6% no tienen acceso a ninguna clase de formación de activos productivos.
- Solamente el 1.7% logra formar hasta cuatro tipos de activos productivos.
- El 36.4% poseen títulos de propiedad cumpliendo el derecho a la propiedad de factores.
- Solamente el 5.2% tiene acceso al crédito.
- La asistencia técnica solo llega al 4.3% de los hogares rurales.

La pregunta: ¿Cuál es el nivel de desarrollo del campo colombiano en un contexto donde la formación de activos tiende a estar por debajo del promedio? ¿El crédito realmente incentiva el acceso a la formación de activos productivos?

“Teniendo en cuenta que más del 90 % de la población rural es pobre o vulnerable, es decir presenta riesgos y privaciones que no le permiten consolidar una trayectoria sostenible de superación de pobreza y consolidación de clase media, sumado a un mercado laboral ineficiente con fuertes restricciones en términos de ingresos y calidad del empleo y bajas capacidades de acumular activos productivos, se hace necesario que el objetivo de la política social para la zona rural vaya más allá de la superación de pobreza e inclusión social, abordando un universo más ambicioso, casi universal, **ligado a un política económica para la generación de ingresos que permita simultáneamente la inclusión productiva de esta población**” [DNP MISON RURAL pg. 52]

## II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El Presente Proyecto de Ley se justifica en la reducción de brechas de ingreso y situación de pobreza que se han venido generando históricamente al coexistir en un entorno económico con restricciones de acceso a mejores condiciones de vida y una mayor relación entre la generación de ingresos y la formación de activos productivos por parte de los hogares rurales a los cuales pertenecen los pequeños productores.

La realidad de la economía rural está representada por el alto riesgo que enfrentan los pequeños productores al momento de iniciar un proceso de producción, el cual no se rige por las etapas naturales del ciclo económico y presenta ausencia de información.

El proyecto de ley BUSCA contribuir al proceso de retroalimentación productiva que se basa en las oportunidades para el desarrollo del campo colombiano a partir de la focalización de recursos hacia la población productiva de menores ingresos (pequeños productores agrícolas) bajo el marco de consolidación estratégica de financiamiento especial por méritos.

El mérito consiste en la asociación de pequeños agricultores que este fundamentada de acuerdo a la normatividad vigente, excluyendo cualquier criterio de calificación subjetiva y comprometiendo a las partes interesadas. Para la cual se articulan: Gobernaciones – alcaldías, consejos, juntas de acción comunal y se crea la junta de observación rural, encargada de vigilar el proceso de avance de los proyectos productivos, así como de su socialización previa.

El órgano rector de la iniciativa está representado por el Gobierno Nacional a partir de la política agrícola de incentivo a la producción de acuerdo al marco estructural de generación de ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien cumplirá la función de ejecutor del programa del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) y ejecutara las relaciones pertinentes relacionadas con los criterios existentes de financiamiento propuestos por el Ministerio así como de la articulación de estrategias que vienen siendo desarrolladas de acuerdo al artículo N° 02 del Decreto 1985 de 2013 y los numerales 2, 3, 4, 7, 15, 20 y 21 del artículo 3° del Decreto citado.

*artículo 2o. objetivos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:*

*– Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.*

*– Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.*

## **V. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Análisis del impacto fiscal de las normas". Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno Nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

***"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica***



*para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (iii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático". (Negritillas fuera de texto).*

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

*"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento".*

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de Ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

## VI. CONFLICTO

## DE

## INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.


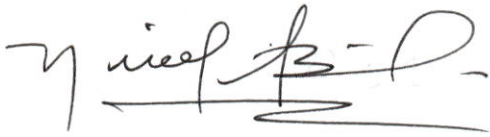


f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable

Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.

<p><b>HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN</b> Representante por Caquetá Partido Conservador Colombiano</p>	<p><b>INGRID SOGAMOSO ALFONSO</b> Representante por Boyacá Partido Conservador Colombiano</p>
	
<p> Julio Roberto S.</p>	<p> Juan Daniel Pinuela C.</p>

# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 24 del mes JULIO del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 036 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: HR. Mauricio Quellar, Ingrid Sogamozo, Alexander  
Quevedo, Roberto Salazar, Daniel Peñuela y otra firma

---

SECRETARIO GENERAL