



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 664

Bogotá, D. C., jueves, 25 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 36 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2016 SENADO

por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras.

El Congreso de Colombia

DECRETA

TÍTULO I

DE LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE LOS CONGLOMERADOS FINANCIEROS

Artículo 1°. *Objeto.* El presente título tiene por objeto definir el ámbito de la supervisión y regulación de los conglomerados financieros en Colombia con el propósito de velar por la estabilidad del sistema financiero.

Los instrumentos de intervención previstos en el presente título tendrán como objetivo establecer reglas generales relacionadas con la suficiencia de capital por parte de los conglomerados financieros, un marco adecuado de gestión frente a los riesgos financieros que asumen y estándares de gobierno corporativo.

Estos instrumentos propenderán por la obtención de información completa y oportuna que garanticen la transparencia de las operaciones del conglomerado financiero y faciliten el ejercicio de la supervisión consolidada.

Artículo 2°. *Conglomerado Financiero.* Un conglomerado financiero es un conjunto de entidades con un controlante común que incluya dos o más entidades nacionales o extranjeras que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, siempre que al menos una de ellas ejerza dichas actividades en Colombia. El conglomerado financiero está constituido por su controlante y las siguientes entidades subordinadas:

a) Entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y sus subordinadas nacionales y/o en el exterior;

b) Entidades en el exterior que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, y sus subordinadas nacionales y en el exterior; y

c) Las personas jurídicas o vehículos de inversión a través de los cuales el *holding* financiero ejerce el control de las entidades a que se refieren los literales a y b del presente artículo.

Parágrafo. La definición de conglomerado financiero contenida en este artículo aplica únicamente para efectos de la regulación y supervisión consolidada de que trata el presente título, y no tiene efecto alguno sobre disposiciones tributarias, laborales o de otra índole diferente a la aquí señalada.

Artículo 3°. *Holding Financiero.* Se considera como *holding* financiero a cualquier persona jurídica o vehículo de inversión que ejerza control sobre las entidades que conforman un conglomerado financiero. El *holding* financiero será el responsable por el cumplimiento de lo dispuesto en este título.

Al presente título se aplicarán los conceptos de control y subordinación establecidos en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. Adicionalmente, tratándose de la presunción del numeral 1 del artículo 261 del Código de Comercio no se computarán las acciones ordinarias con derecho a voto de aquellos accionistas que no pueden tener el control de acuerdo con las normas que los rigen.

Parágrafo. Para los efectos del presente título, se entenderá por vehículo de inversión cualquier forma jurídica a través de la cual se detenta, directa o indirectamente, la propiedad y/o control de las acciones de una entidad que haga parte del conglomerado financiero.

Artículo 4°. *Ámbito de Supervisión.* El *holding* financiero estará sujeto a la inspección y vigilancia de

la Superintendencia Financiera de Colombia y le serán aplicables únicamente las disposiciones contenidas en el presente título, sin perjuicio de las normas exigibles en su calidad de emisores de valores colombianos, en los casos que corresponda.

El incumplimiento por parte del *holding* financiero de las normas previstas en el presente título y de las normas que lo reglamenten, desarrollen o instruyan, será sancionado por la Superintendencia Financiera de Colombia en la forma prevista en la Parte Séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en el Capítulo Segundo del Título Sexto de la Ley 964 de 2005 y las normas que los modifiquen o sustituyan.

Artículo 5°. *Instrumentos de la intervención.* Adiciónase los siguientes literales al artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

t) Establecer los niveles adecuados de capital para los conglomerados financieros teniendo en cuenta para el efecto las actividades desarrolladas por las entidades que lo integran y los riesgos asociados a estas.

u) Establecer los criterios mediante los cuales la Superintendencia Financiera de Colombia podrá excluir del alcance de la supervisión comprensiva y consolidada a personas jurídicas o vehículos de inversión que hagan parte del conglomerado financiero.

v) Establecer los criterios para determinar la calidad de vinculados al conglomerado financiero y al *holding* financiero, así como los criterios y mecanismos para identificar, administrar, controlar y revelar cualquier conflicto de interés entre las entidades que conforman el conglomerado financiero, y entre estas y sus vinculados.

w) Establecer los límites de exposición y de concentración de riesgos que deberá cumplir el conglomerado financiero.

Artículo 6°. *Facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia.* Adiciónase el numeral 9 al artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente contenido:

“9. Facultades frente a los conglomerados financieros.

Con el fin de ejercer una supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros, la Superintendencia Financiera de Colombia tendrá las siguientes facultades:

a) Impartir instrucciones a los *holdings* financieros relacionadas con la gestión de riesgos, control interno, revelación de información, conflictos de interés y gobierno corporativo, respecto del conglomerado financiero.

b) Requerir a los *holdings* financieros cambios en la estructura del conglomerado financiero siempre que la existente no permita una adecuada revelación de información, una supervisión comprensiva y consolidada y/o la identificación del beneficiario real y de las entidades que lo conforman.

c) Autorizar las inversiones de capital, directas o indirectas, que pretenda realizar el *holding* financiero en entidades financieras, de seguros y del mercado de valores locales o del exterior.

d) Requerir información y realizar visitas de inspección a las entidades que conforman un conglomerado

financiero, con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de sus negocios, de la administración de sus riesgos o de los demás aspectos que se requieran.

e) Revocar la autorización de funcionamiento de una entidad vigilada en Colombia que haga parte de un conglomerado financiero cuyo controlante se encuentre en una jurisdicción diferente cuando la Superintendencia considere que la información entregada no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión.

Parágrafo 1°. Lo anterior, sin perjuicio de las demás funciones y facultades con las que cuenta la Superintendencia Financiera de Colombia para efectos de ejercer la supervisión individual y consolidada.

Parágrafo 2°. Cuando se trate del ejercicio de las facultades señaladas en los literales b) y c), el Superintendente Financiero deberá escuchar previamente el concepto del Consejo Asesor.

Parágrafo 3°. En el evento en que la Superintendencia Financiera de Colombia ejerza la facultad prevista en el literal l) numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se entenderá que resultan aplicables todas las disposiciones legales aplicables a los conglomerados financieros.”

Artículo 7°. *Holdings Financieros constituidos en el exterior.* Cuando un *holding* financiero se encuentre domiciliado o constituido por fuera de la República de Colombia y acredite ante la Superintendencia Financiera de Colombia que se encuentra sujeto a un régimen de regulación y supervisión consolidada por parte de una autoridad extranjera que sea equivalente al previsto en este título, no le serán aplicables las disposiciones previstas en el presente título.

Cuando el *holding* financiero no se encuentre domiciliado o constituido en una jurisdicción con un régimen de regulación y supervisión consolidada equivalente al previsto en este título, la Superintendencia Financiera de Colombia podrá solicitar la información que considere pertinente para el ejercicio de la supervisión comprensiva y consolidada a la entidad vigilada establecida en Colombia. Si dicha Superintendencia considera que tal información no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión, podrá revocar la autorización de funcionamiento de la entidad vigilada.

Para los conglomerados financieros cuyo *holding* se encuentre constituido en el exterior, las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia que se mencionan en el literal a) del artículo 2° de la presente ley seguirán sujetas al régimen de supervisión a cargo de dicha la Superintendencia.

TÍTULO II

DEL FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS

CAPÍTULO I

Compra de activos y asunción de pasivos de un establecimiento de crédito en liquidación forzosa administrativa

Artículo 8°. Adiciónase el artículo 295A al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

“**Artículo 295A. Compra de activos y asunción de pasivos.** En el evento en que la Superintendencia Financiera de Colombia ordene la liquidación forzosa administrativa de un establecimiento de crédito, la Junta Directiva de Fogafin podrá decidir la compra de activos y asunción de pasivos como alternativa al pago del seguro de depósito, y como consecuencia de la misma, la transferencia de los activos y pasivos de dicho establecimiento a uno o más establecimientos de crédito o a un banco puente. Lo anterior, teniendo en cuenta lo señalado en el literal b) del numeral 6 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Sin perjuicio de las normas que para el efecto defina el Gobierno nacional, la compra de activos y asunción de pasivos de que trata el presente artículo se sujetará adicionalmente a las siguientes reglas:

a) La transferencia de los pasivos resultante de la asunción y la compra de los activos producirá efectos de pleno derecho, sin perjuicio del aviso que se dará a los titulares de estos;

b) No serán trasladados los activos que hayan sido transferidos al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, y al Banco de la República en virtud del endoso en propiedad de los títulos descontados y/o redescontados en desarrollo de Apoyos Transitorios de Liquidez (ATL) y de la intermediación de líneas de crédito externo, así como los títulos endosados en propiedad en las operaciones de liquidez de que trata el literal b) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, o su equivalente en dinero;

c) La Superintendencia Financiera de Colombia autorizará, previa solicitud del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, la constitución de un establecimiento de crédito especial llamado banco puente, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. El banco puente no estará sujeto a los requerimientos mínimos de capital ni a los regímenes de reserva legal, inversiones forzosas y encaje dispuestos para los demás establecimientos de crédito por el término en que se mantenga su condición.

d) En caso de que no exista equivalencia entre los activos y pasivos objeto de la medida, Fogafin podrá efectuar un aporte de recursos en la entidad intervenida, proveniente de la reserva del seguro de depósito.

Dicho aporte podrá ser transferido al establecimiento receptor y se considerará como un gasto de administración de la liquidación. En el caso que el banco receptor pague por los activos y pasivos transferidos, este valor se destinará prioritariamente al pago del aporte efectuado por Fogafin, y el excedente, en caso de existir, deberá ser destinado a la liquidación de la entidad intervenida;

e) Para efectos fiscales y de determinación de derechos notariales y de registro, las transferencias que se realicen en desarrollo de la compra de activos y asunción de pasivos se considerarán como actos sin cuantía;

Parágrafo 1º. En las operaciones relacionadas en los literales k) del numeral 1 y el inciso primero del numeral 10 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se entenderán incluidas lo dispuestos en el presente artículo.

Parágrafo 2º El presente artículo también podrá ser aplicable a operaciones realizadas con entidades coo-

perativas financieras. Para el efecto, las menciones al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras que se hagan en el presente artículo, se entenderán efectuadas al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.”

Artículo 9º. Adicionar el siguiente literal al numeral 1 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

“ñ) Requerir a las entidades inscritas información de carácter general y particular para el cumplimiento de sus funciones, en especial cuando se trate de información distinta a la que normalmente deba suministrarse a la Superintendencia Financiera de Colombia;

CAPÍTULO 2: OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 10. Para efectos del seguimiento a las liquidaciones de que trata el literal b) del numeral 1 del Artículo 296 y e) del numeral 2 del artículo 316 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se entenderá que aplica también para la industria aseguradora vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 11. Adiciónase un párrafo al artículo 319 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente contenido:

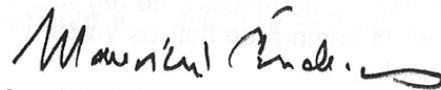
“**Parágrafo.** Cuando el Gobierno Nacional realice aportes del Presupuesto General de la Nación según lo dispuesto en el presente artículo, estará a cargo de la reserva del seguro de depósito el reintegro de dichos montos en los términos y condiciones que determine la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.”

TÍTULO III

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA

Artículo 12. *Régimen de transición y vigencia:* El Gobierno nacional deberá establecer los plazos dentro de los cuales se deberá dar cumplimiento a las normas que se expidan en desarrollo de las facultades conferidas en el artículo 5º de la presente ley, teniendo en cuenta para el efecto la estructura, complejidad y características propias de los conglomerados financieros.

La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca robustecer el marco de regulación y supervisión de los conglomerados financieros en Colombia, al tiempo que fortalece los mecanismos de resolución de los establecimientos de crédito, en ambos casos acogiendo las mejores prácticas internacionales en la materia.

I. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

1.1. El sistema financiero colombiano se ha transformado significativamente en los últimos años.

A continuación se destacan los principales aspectos de cambio presentados en los años recientes, por parte del sistema financiero colombiano, que justifican la propuesta legislativa.

• Tenemos un sistema financiero más internacionalizado:

Desde el año 2007 los conglomerados financieros colombianos han presentado una importante expansión en el extranjero producto de una búsqueda de nuevos negocios en medio de una coyuntura económica global favorable.

Por un lado, se presentó en el país una etapa de gran crecimiento económico, el cual coincidió con el deterioro de algunos bancos internacionales a raíz de la crisis internacional, por lo que estos últimos se vieron en la necesidad de vender sus activos en la región, principalmente en Centroamérica, generando oportunidades para los conglomerados colombianos de ingresar a esta zona. Por su parte, la banca colombiana tuvo acceso a la financiación en mercados internacionales que les permitió afrontar de manera exitosa los choques de los mercados externos y aprovechar la coyuntura para llevar a cabo inversiones en el exterior.

A raíz de esta coyuntura, organizaciones como Bancolombia, Banco de Bogotá, Grupo Sura, Davivienda y GNB Sudameris aumentaron el número de sus subordinadas financieras en otros países, principalmente en Centro y Suramérica.

Todas estas operaciones se implementaron en estructuras organizacionales diversas, implicaron operaciones cambiarias en monedas tradicionales y no tradicionales (Dólares, Guaraníes, Quetzales, Lempiras, entre otras), generó combinaciones de negocios bancarios, de seguros, de valores y en algunos casos con compañías no financieras en esas jurisdicciones. El valor de dichas inversiones ascendió a la suma de USD\$12.000 millones aproximadamente, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Adquisiciones en el exterior de los conglomerados financieros colombianos

Año	Adquiriente	Adquirido	Valor
2007	Bancolombia	Grupo Banagricola	900
2010	Banco de Bogotá	Grupo BAC Credomatic	1.920
2011	Suramericana	AFP ING Latinoamericana	3.628
2012	Davivienda	HSBC (Costa Rica, Honduras, El Salvador)	901
	GNB Sudameris	HSBC (Perú y Paraguay)	215
	Bancolombia	Grupo Agricomercantil Guatemala (40%)	258
2013	Bancolombia	HSBC Panamá	2.234
	Banco de Bogotá	Grupo Reformador de Guatemala	411
	Banco BBVA Panamá	Banco BBVA Panamá	490
2015	Bancolombia	Grupo Agricomercantil Guatemala (20% para un total de 60%)	152
	Davivienda	Seguros Bolívar Asseguradora Mixta S.A. (51%)	6
	Suramericana	Seguros Banesto S.A.	96
2016	Suramericana	Royal & Sun Alliance Seguros S.A. (Colombia)	72
		Royal & Sun Alliance Seguros S.A. de C.V. (México)	99
		RSA Seguros Chile S.A. (Chile)	234
		RSA Seguros de Vida S.A. (Chile)	0
		RSA Chilean Holding S.A. (Chile)	4
		Adriatic Sociedad Inversora S.A. (Argentina)	4
		Santa Marta del Sol S.A. (Argentina)	6
		Royal & Sun Alliance Seguros S.A. (Argentina)	33
		Aseguradora de Créditos y Garantías S.A. (Argentina)	3
		Royal & Sun Alliance Seguros S.A. (Uruguay)	85
Royal & Sun Alliance Seguros S.A. (Brasil)	70		
Total			11.723

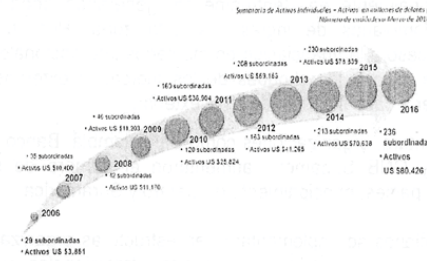
*Esta compra fue realizada por temas de índole normativa del país de residencia de la subordinada, la propiedad la tenía Grupo Bolívar S.A. por medio de Riesgo e Inversiones Bolívar S.A. y pasó a manos de Davivienda quién hace parte del mismo grupo.

*Cifras en millones de dólares. Fuente: SFC.

Como consecuencia de lo anterior, se incrementó el número de las subordinadas en el exterior de los conglomerados financieros colombianos pasando de 29 en 2006 a 163 en junio de 2012 y a 236 en marzo de 2016, y el monto de los activos en el exterior de USD\$3.861 millones en 2006 a USD\$80.426 millones en marzo de 2016, como se detalla a continuación.

Gráfico 1. Crecimiento de las subordinadas en el exterior

Evolución 2006 – marzo 2016 incluyendo entidades operativas y de apoyo.



Fuente: SFC.

Evolución 2006 – marzo 2016 incluyendo entidades operativas y de apoyo.

Las inversiones produjeron cambios importantes en los sistemas financieros de los países destinatarios de la inversión, es así como la banca colombiana tiene una presencia significativa en los sistemas bancarios de El Salvador, cercana al 53%, y en Nicaragua, Panamá, Honduras, Costa Rica y Guatemala, en donde tienen participaciones porcentuales superiores al 17% de sus respectivos mercados, tal como se desagrega a continuación:

País	Activos Subordinadas Colombianas	Activos Sistema Bancario	Participación en sistema Bancario
EL SALVADOR	8.405,40	15.779,63	53,27%
NICARAGUA	1.612,00	6.885,65	23,41%
PANAMA	26.323,10	117.694,51	22,37%
HONDURAS	3.166,60	16.858,39	16,78%
COSTA RICA	7.129,70	40.936,17	17,42%
GUATEMALA	6.078,20	35.471,10	17,14%

Fuente: SFC. Activos bancarios en millones de dólares al 31 de marzo de 2016.

Este escenario ilustra el papel preponderante obtenido por los conglomerados nacionales en la región, en especial en Centroamérica, en donde las entidades colombianas son dueñas de aproximadamente el 22.56% de los activos bancarios. Así mismo, estos conglomerados tienen una fuerte presencia en el sistema previsional mexicano y participaciones importantes en países como Chile, Perú y Uruguay.

Estas inversiones para el sistema financiero colombiano también son importantes. A marzo de 2016 los activos en el exterior de las entidades nacionales representan cerca del 18.4% de los activos del sistema financiero local.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de implementar nuevas herramientas para dotar, tanto al Gobierno nacional como a la Superintendencia Financiera de Colombia (En adelante SFC), para desarrollar adecuadamente su labor de supervisor de origen de muchas de estas subordinadas constituidas en el exterior que permita analizar y supervisar de manera consolidada los riesgos a los cuales se exponen los grupos financieros. Lo anterior, teniendo en cuenta que su expansión internacional viene acompañada con riesgos de contagio, riesgo país, arbitraje regulatorio, mayor necesidad de transparencia en la estructura de propiedad, mayor revelación de las interconexiones, exposiciones de varias entidades del grupo a un mismo riesgo de crédito o de liquidez, riesgo cambiario, entre otros, como se desarrolla a continuación.

• **Las estructuras, operaciones y los riesgos financieros son cada vez más complejos.**

El proceso de internacionalización del sistema financiero conlleva a que sus entidades se vean expuestas a riesgos financieros y no financieros de mayores proporciones, magnificados por un contexto macroeconómico global en donde la incertidumbre ha estado presente en la última década. Los países en donde operan las entidades que conforman los conglomerados financieros se han visto impactados de manera diferente por este entorno. En este sentido la gestión de los riesgos deja de ser local y sobre productos simples y se amplía a operaciones desarrolladas en entornos regionales con perfiles disímiles en su análisis y en su consolidación.

Al expandirse el sistema financiero en Centro y Suramérica se crea un interés por desarrollar y ofrecer productos acordes a su condición de entidades multilaterales, tanto en el mercado local como en el mercado donde ingresaron, permitiendo la diversificación de los negocios, pero también aumentando sus exposiciones en segmentos de mayor complejidad.

Finalmente, la complejidad de esta internacionalización deviene de la existencia de reglas diferenciadas, tanto prudenciales como comerciales, en cada uno de las jurisdicciones en donde operan las entidades adquiridas, lo cual se refleja en las diversas estructuras organizacionales que adoptan los conglomerados para cumplir y operar dentro de cada marco regulatorio, incluido el local.

• **La internacionalización también se ha dado en las controlantes de los conglomerados financieros.**

Como se mencionó anteriormente, en los últimos años las sociedades que controlan los conglomerados financieros se han visto beneficiadas de incursionar en los mercados de capitales internacionales, procurando mejores condiciones financieras para obtener capital. Dichos procesos han exigido a las sociedades listadas avanzar en la implementación de estándares más exigentes en materia de revelación de información financiera, contable (IFRS) y corporativa ante reguladores y supervisores de mercados desarrollados, sociedades calificadoras internacionales e inversionistas institucionales globales, lo cual también ha facilitado la internacionalización de sus negocios.

En la actualidad se encuentran listadas en mercados estadounidenses acciones de las sociedades SURA, Bancolombia, Grupo Aval y no se descarta la posibilidad de que algunas otras lo hagan en el futuro.

1.2. Los estándares de regulación financiera cambiaron después de la crisis.

La crisis financiera internacional de 2008 puso en evidencia que los estándares regulatorios vigentes no resultaban suficientes ante la complejidad alcanzada por las operaciones de los grupos financieros a nivel global, y por lo tanto se volvió recurrente que todas las autoridades y organismos multilaterales redefinieran los principios que orientan la supervisión y la regulación prudencial de los sistemas financieros.

Así fue como el Comité de Basilea emitió nuevos estándares prudenciales para bancos, a través del denominado Acuerdo de Basilea III, la Comisión Internacional de Supervisores de Valores (IOSCO por su sigla en inglés) cambió los principios de supervisión de mercados de valores, la Asociación Internacional de

Supervisores de Seguros (IAIS por su sigla en inglés) también ajustó sus mejores prácticas para la industria de seguros, se creó la Junta de Estabilidad Financiera (FSB por su sigla en inglés) quien definió los Elementos esenciales para la resolución efectiva de instituciones financieras (Key Attributes – KA), entre otros.

La mayoría de los análisis internacionales coinciden en afirmar la importancia de fortalecer la supervisión sobre los conglomerados financieros y sus operaciones, así como en la necesidad de revisar el conjunto de instrumentos con que cuenta el Estado para hacer frente a una crisis financiera.

En este sentido, el *Joint Forum on Financial Conglomerates* (“*Joint Forum*”)¹, actualizó su documento sobre *Supervisión de Conglomerados Financieros*² en el año 2012, en el cual estableció como principios:

• La necesidad de contar con una normatividad que brinde al supervisor poderes, autoridad, recursos, independencia, y acceso a la información necesaria para el ejercicio de la supervisión de conglomerados; así como los principios para la cooperación con autoridades de otros países para coordinar dichas labores.

• La necesidad de otorgar facultades al supervisor para que establezca, a nivel de los conglomerados, unos parámetros regulatorios mínimos y ejerza el monitoreo de los mismos con el poder para adoptar medidas sancionatorias si es necesario.

• Los principios en materia de adecuación de capital del conglomerado, teniendo en cuenta todos los riesgos del grupo y evitando la utilización de recursos para financiar múltiples actividades simultáneamente (doble apalancamiento).

• Principios de gestión de riesgo, incluyendo límites a las concentraciones de riesgo grupal y exposiciones intragrupo; así como pautas en materia de gobierno corporativo que permitan establecer estructuras organizacionales claras, y manejo de conflictos de interés del conglomerado.

A pesar de que el sistema financiero colombiano no se vio afectado en las mismas proporciones que en las economías desarrolladas, si resulta pertinente actualizar nuestro marco regulatorio en línea con el nuevo contexto global, toda vez que existen similitudes en estructuras, operaciones y riesgos latentes en nuestro sistema frente a los que se evidenciaron en los años que precedieron la crisis.

1.3. Los nuevos estándares ya se vienen aplicando en otras jurisdicciones.

A nivel internacional, existe amplia evidencia sobre la implementación de estos estándares, y en especial sobre la supervisión consolidada desde el nivel del *hol-*

1 El *Joint Forum* se creó en 1996 bajo la coordinación del Comité de Basilea, IOSCO, e IAIS para hacer frente a los temas relacionados con los sectores bancario, de valores y de seguros, incluyendo la regulación de los conglomerados financieros.

2 <http://www.bis.org/publ/joint29.pdf>.

ding. Por ejemplo, en Europa³, Perú⁴, México⁵, y Estados Unidos⁶ existen disposiciones concretas en cuanto a la identificación, adecuación de capital, concentración de riesgo, transacciones intra-grupo, gestión de riesgo de los conglomerados, autoridades competentes de supervisión, cooperación entre autoridades, acceso a la información, medidas sancionatorias y relación con terceros países. Más aún, con el fin de vigilar a los *holdings* de entidades vigiladas constituidos en el exterior, se han desarrollado requerimientos para comprobar que la supervisión de los mismos en el país que se encuentren constituidos sea equivalente a las normas locales⁷.

1.4. Evaluación del marco regulatorio colombiano frente a los estándares internacionales.

En cuanto a la supervisión y regulación de los conglomerados financieros, si bien, existen facultades para ejercer una supervisión comprensiva y consolidada (ver cuadro 3), solo comprende el ámbito de entidades vigiladas, y de ahí surge la necesidad de ampliar el alcance de la supervisión a las controlantes no financieras de los conglomerados financieros.

Cuadro 3. Facultades actuales de la SFC para la supervisión comprensiva y consolidada

Facultad	Alcance
Literal f) numeral 1 del artículo 325 EOSF	Establece que la SFC supervise en forma comprensiva y consolidada el cumplimiento de los mecanismos de regulación prudencial que deban operar sobre tales bases, en particular respecto de las filiales en el exterior de los establecimientos de crédito ⁷
Literal b) Numeral 2 del artículo 326 EOSF	Faculta a la SFC para aprobar inversiones de capital en entidades financieras, compañías de seguros de reaseguros y en sucursales y agencias domiciliadas en el exterior efectuadas de manera directa o a través de filiales y subsidiarias. Igualmente, establece que las matrices sometidas a inspección y vigilancia de la SFC requerirán de la mencionada autorización, cuando quiera que se pretenda incrementar la inversión de capital en una filial o subsidiaria del exterior.
Literal f) Numeral 3 del artículo 326 EOSF	Con el fin de realizar una supervisión comprensiva y consolidada, la SFC puede practicar visitas de inspección a entidades no sometidas a su control y vigilancia, examinar sus archivos y solicitar la información que se requiera para determinar si concurren los presupuestos para que ellas consoliden sus operaciones con entidades financieras o aseguradoras, o si existen vínculos u operaciones que puedan llegar a representar un riesgo para estas últimas.
Literal l) Numeral 3 del artículo 326 EOSF	Permite a la SFC establecer en qué casos las entidades sometidas a su control y vigilancia deben consolidar sus operaciones con otras instituciones sujetas o no a su supervisión y por esta vía realizar una supervisión comprensiva y consolidada.

3 A través de las Directivas de Conglomerados Financieros 2002/87/CE (FICOD) y 2011/89/UE (FICOD1)

4 A través de la Resolución S.B.S., número 445 de 2000 que contiene las Normas Especiales sobre Vinculación y Grupo Económico y la Resolución S.B.S. número 11823 de 2010 o Reglamento para la Supervisión Consolidada de los Conglomerados Financieros y Mixtos.

5 A través de la ley para Regular las Agrupaciones Financieras de 2014

6 En este país, en el año 2010 el acta *Dodd Frank*, otorgó a *Financial Stability Oversight Council* (FSOC) la facultad de clasificar bajo la denominación de *nonbank financial company* a todas las entidades que considere, bien sea porque caben dentro de la definición legal de *holding*, o porque aquello sea necesario para preservar la estabilidad financiera del país.

7 Estas disposiciones se encuentran, por ejemplo, en el artículo 18 de la Directiva Europea 2002/87/EC, en las regulaciones australianas APS 110 y AGN 110.1, y en el *“Guideline for Financial Conglomerates Supervision”* de Japón.

Facultad	Alcance
Numeral 8 artículo 326 EOSF	Con el fin de asegurar que la supervisión pueda desarrollarse de manera consolidada, la SFC puede promover mecanismos de intercambio de información con organismos de supervisión de otros países en los cuales entidades financieras colombianas desarrollen operaciones o tengan filiales, o en los cuales estén domiciliadas entidades financieras matrices de entidades financieras colombianas. Igualmente autoriza a la SFC para permitir que en las visitas o inspecciones que realice a sus vigiladas participen agentes de organismos de supervisión de otros países en los cuales tengan su sede entidades vinculadas a entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la SFC, siempre y cuando se reconozca a esta entidad esa misma posibilidad.

En este sentido, en la evaluación FSAP⁸ que llevaron a cabo el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en el año 2013, se concluyó que la SFC se beneficiaría de una reforma legal para extender sus facultades de supervisión a los *holdings* de las instituciones financieras sujetas a su vigilancia, teniendo en cuenta la existencia de complejos conglomerados locales y la necesidad de supervisarlos integralmente. Igualmente, como parte del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, se ha recomendado que las autoridades supervisoras y reguladoras dispongan de las facultades (poder, integridad y recursos) para realizar una supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros y sus *holdings*, recomendación efectuada para 3 de los 23 comités que deben conceptuar sobre el ingreso de Colombia a esta organización (mercados financieros, seguros y pensiones, y gobierno corporativo).

Frente a los mecanismos de resolución, en octubre de 2015 el FSB, el BM y el FMI realizaron una evaluación del régimen de resolución de establecimientos de crédito en Colombia a la luz de los principios denominados *Key Attributes* en la cual se reconoce que el marco legal colombiano cuenta con las herramientas adecuadas para enfrentar una crisis financiera, pero a la luz de los nuevos estándares recomendó implementar los siguientes elementos: i) incluir la compra de activos y asunción de pasivos como alternativa al pago del seguro de depósito; ii) crear la figura del banco puente como receptor de los activos y pasivos sanos de un establecimiento de crédito en liquidación; y, iii) minimizar la exposición de recursos públicos en la resolución de entidades financieras incluyendo un mecanismo *ex post*, para garantizar que los recursos utilizados en la aplicación de un mecanismo de resolución, provenientes del presupuesto nacional, sean reintegrados por la reserva del seguro de depósito.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

2.1. La aprobación del proyecto de ley generaría los siguientes beneficios a la economía del país:

• Aporta a una mayor estabilidad financiera:

Mantener las facultades actuales de regulación y supervisión resulta insuficiente frente al crecimiento y la complejidad de los grupos financieros, pues muchas veces las estructuras corporativas no facilitan la labor de supervisión ni la adecuada identificación y medición de los riesgos, que podrían afectar la estabilidad del sistema, tanto a nivel local como interna-

8 *Financial Sector Assessment Program*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1350.pdf>

cional. Entidades más grandes y complejas demandan herramientas de seguimiento acordes con su realidad.

• **Fortalece la revelación del nivel de capital que respalda los riesgos financieros del conglomerado:**

Al tener la supervisión integral del conglomerado se facilita la revelación adecuada de los capitales que están soportando el desarrollo del negocio, evitando que se utilicen los mismos recursos para financiar de manera simultánea múltiples actividades (doble apalancamiento).

Así mismo, la revelación consolidada a nivel de conglomerado financiero permite que se calcule de forma correcta el capital de las entidades financieras en proporción a los riesgos asumidos mejorando la transparencia frente a los inversionistas, el mercado y las agencias calificadoras de riesgo. Hoy en día las agencias calificadoras de riesgo están castigando la ausencia de revelación a nivel de conglomerado financiero, generando calificaciones y expectativas de riesgo que desconocen las fortalezas de la regulación prudencial colombiana, en aquellos elementos en los que es más exigente que los estándares internacionales, tales como el nivel de solvencia del 9%, las ponderaciones por riesgo más ácidas que se hacen de los activos (APNR), provisiones contracíclicas, deducciones de reservas que no tienen la vocación de permanencia, estabilidad y asunción de pérdidas, entre otros.

• **Aumenta la transparencia de las estructuras grupales**

Un mejor entendimiento de las estructuras de los conglomerados le permite al supervisor, en el evento de una crisis financiera, efectuar labores de resolución del conglomerado de forma eficiente, concentrándose en las fuentes de riesgo relevantes o implementando planes de resolución acordes con la estructura del conglomerado.

En los casos en que la estructura no es lo suficientemente clara, es importante que el supervisor cuente con la facultad de ordenar cambios en la misma, permitiendo la identificación de riesgos, que en estructuras complejas son difíciles de detectar.

• **Genera herramientas más eficientes para el manejo de liquidaciones de establecimientos de crédito**

Al mejorar los estándares en materia de resolución, de conformidad con las recomendaciones internacionales, las autoridades colombianas contarán con mecanismos para que, ante el evento del colapso de un establecimiento de crédito, se haga un uso más eficiente de la reserva del seguro de depósito procurando un proceso de liquidación ordenado de la entidad, sin que se interrumpa la prestación de servicios financieros esenciales a la población.

• **Promueve la competitividad de la industria financiera colombiana.**

Al establecer un marco legal para conglomerados, se facilita la comparabilidad de la regulación colombiana con otras jurisdicciones avanzadas, lo cual puede facilitar los procesos de expansión de los grupos a nivel internacional. También promueve la llegada de

nuevos actores al escenario financiero local sin que se generen mayores costos de entrada.

Al mismo tiempo, la creación de la figura legal de conglomerado financiero permite una mejor consolidación de los grupos financieros, generando un mayor reconocimiento a nivel local e internacional por parte de los consumidores e inversionistas.

2.2. Contenido de la propuesta.

Con el fin de mejorar la capacidad de las autoridades para supervisar los riesgos de los conglomerados financieros y para fortalecer los instrumentos utilizados en la resolución de establecimientos de crédito, el proyecto incorpora en tres partes las recomendaciones que el Gobierno nacional considera pertinentes para robustecer su marco regulatorio.

La primera parte concentra los artículos relacionados con la regulación y la supervisión de los conglomerados financieros, la segunda parte contiene los artículos relacionados con la mejora de los mecanismos de resolución de los establecimientos de crédito, y la tercera, establece un régimen de transición para el ejercicio de las facultades otorgadas en el proyecto al Gobierno nacional.

2.3. Disposiciones relativas a los conglomerados financieros:

• **El proyecto propone una definición de conglomerado y *holding* financiero, así como de las entidades que lo conforman.**

A partir de estos conceptos se establece como conglomerado financiero al conjunto de entidades compuesto por la entidad controlante y las demás entidades del grupo subordinadas que se dediquen a la actividad financiera, aseguradora o del mercado de valores sin importar si se encuentran domiciliadas en Colombia o en el exterior.

En el mismo sentido se incluye dentro de la definición de conglomerado financiero a las entidades subordinadas que desarrollen actividades propias del sector real siempre que su controlante sea una entidad del conglomerado que desarrolle la actividad financiera, aseguradora o del mercado de valores. Si no es así, se entiende que no hace parte de la definición que se propone en la ley.

Además el proyecto de la ley aplica los criterios de subordinación que trae el Código de Comercio en sus artículos 260 y 261. En efecto se entiende que existe subordinación cuando el poder de decisión de una sociedad se encuentra sometido a la voluntad de otra, denominada controlante, bien sea directamente, en cuyo caso se califica como filial, o con el concurso o por intermedio de las subordinadas de la controlante, en cuyo caso se denomina subsidiaria.

Dada la realidad del sistema financiero colombiano, el proyecto amplía el supuesto de subordinación en los conglomerados financieros por propiedad que se establece en el numeral 1 del artículo 261 del Código de Comercio, en el sentido de excluir del cálculo que señala dicho numeral las acciones con derecho a voto de personas que por disposición legal no pueden tener el control de una entidad, como es el caso de los fondos de pensiones. Esto hace que la forma de

determinar la mayoría de la propiedad sea más amplia dado que las participaciones de los otros accionistas se mantienen iguales, pero se comparan dentro de una base menor.

También se define como *holding* financiero a la persona jurídica o vehículo de inversión a través del cual se ejerce el control sobre las subordinadas. Se limita el concepto de *holding* excluyendo de la definición a las personas naturales que tienen una participación de capital en la controlante y a las personas jurídicas que tienen una participación en el capital de la controlante, pero que no ejercen el control de la misma. Por lo cual se entiende que el primer controlante que sea una persona jurídica, será la *holding* del conglomerado.

Finalmente, se somete a supervisión de la SFC a la *holding* financiera y se define como responsable por el cumplimiento de la normatividad aplicable al conglomerado financiero.

• Se otorgan facultades adicionales de intervención al Gobierno Nacional.

Se propone dotar al Gobierno Nacional de precisas facultades para establecer estándares en materia de niveles adecuados de capital consolidado para el conglomerado, teniendo como referencia los riesgos financieros asumidos.

El Gobierno nacional actualmente cuenta con facultades para establecer niveles adecuados de capital, tanto de forma individual como consolidada, pero su alcance es limitado en la medida que solo aplica a las entidades vigiladas. Por lo tanto, el proyecto amplía dicha facultad para que también se puedan determinar dichos niveles de capital a nivel del conglomerado.

No se prevé que al momento de la consolidación con la controlante o *holding* se hagan mayores esfuerzos adicionales de capital. En el evento en que se requiera algún nivel de capitalización adicional, el Gobierno nacional tendrá la facultad de establecer un régimen de transición, el cual se dispone en la parte tercera del presente proyecto.

Adicional a lo anterior, también se otorgan facultades concretas para determinar las personas naturales o jurídicas que tienen la calidad de vinculados al conglomerado y su *holding*, así como los criterios y condiciones que deben observarse para administrar, informar y controlar adecuadamente los posibles conflictos de interés derivados de las operaciones y estructuras del conglomerado financiero.

Al existir una mayor transparencia en la conformación del conglomerado financiero, es fundamental que el Gobierno Nacional pueda establecer límites prudenciales de exposición y concentración de riesgos que deben observarse entre las entidades del conglomerado, y entre este y los demás agentes de la economía. Lo anterior con el propósito de preservar criterios de diversificación de operaciones y de los efectos que puedan derivarse de la materialización de riesgos.

Finalmente, el Gobierno nacional podrá establecer los criterios sobre los cuales la SFC excluya del alcance de la supervisión comprensiva y consolidada a personas o vehículos del conglomerado por razones de materialidad o relevancia.

• Se amplían las facultades de supervisión y sanción de la SFC.

Con el fin de asegurar una adecuada supervisión comprensiva y consolidada, el proyecto de ley propone otorgar facultades esenciales a la SFC, estableciendo que la misma imparta instrucciones a los *holdings* sobre la forma en que se debe cumplir la regulación, en especial en materia de gestión de riesgos, control interno, revelación de información, y gobierno corporativo del conglomerado financiero, entre otros.

Entendiendo que la información es fundamental para el ejercicio de una supervisión adecuada, se busca facultar a la SFC para que pueda ordenar cambios en la estructura del conglomerado cuando la misma no permita cumplir los objetivos de supervisión.

Así las cosas, cuando la forma en que está organizado el conglomerado limite o impida la identificación del beneficiario real o de las entidades que lo conforman, no facilite una adecuada revelación de información de las operaciones, negocios o situaciones de conflictos de interés, entre otros aspectos, es esencial que la autoridad de supervisión cuente con las herramientas para asegurar el ejercicio de una supervisión completa, procurando el mayor nivel de transparencia posible en la organización del conglomerado, mediante órdenes de modificación de su estructura.

Reconociendo que una orden de cambio en la estructura puede generar un impacto significativo en el funcionamiento del conglomerado o en el sistema financiero, el proyecto establece que el Superintendente Financiero debe escuchar previamente el concepto del Consejo Asesor, surtiendo el mismo proceso que se adelanta para la adopción de otras decisiones que se les presenta. El mismo procedimiento se establece para el ejercicio de la facultad de autorización de inversiones del conglomerado en entidades financieras locales o del exterior dada su relevancia, asegurando así un equilibrio en la toma de decisiones.

Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del *holding* o de las actuaciones del conglomerado en su conjunto, derivadas del presente proyecto, se establece que la SFC pueda adelantar un proceso administrativo sancionatorio al *holding* financiero, de acuerdo con el régimen sancionatorio vigente que resulta aplicable a cualquier entidad vigilada, respetando los principios del debido proceso, derecho de defensa y demás derechos consagrados en la parte séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en el capítulo segundo de la Ley 964 de 2005.

• Se otorgan facultades a la SFC frente a las *holdings* financieras constituidas en el exterior.

Además del fortalecimiento de la supervisión de los conglomerados financieros en el ámbito local, es importante también abordar la supervisión de *holdings* financieros constituidos en el exterior. Con el fin de ejercer un adecuado control de dichos *holdings*, el proyecto de ley propone que los mismos acrediten ante la SFC que se encuentran sujetos a un régimen de regulación y supervisión equivalente al propuesto en el proyecto de Ley. Cuando no exista tal equivalencia, se propone que la SFC pueda requerir la información necesaria para ejercer la supervisión comprensiva y

consolidada de la entidad vigilada en Colombia, con la facultad de poder revocar el funcionamiento de dicha entidad si la información no permite el ejercicio de dicha supervisión.

2.4. Disposiciones relativas al fortalecimiento de mecanismos de resolución.

Como se mencionó anteriormente, la compra de activos y asunción de pasivos, el banco puente, la inclusión de políticas para la minimización en el uso de recursos públicos y su reintegro al Estado se enmarcan dentro de las mejores prácticas internacionales. Para adoptar las recomendaciones descritas se requiere incluir en el marco normativo los siguientes instrumentos de política:

• Adopción de un mecanismo para que los depositantes accedan rápidamente a sus ahorros en un establecimiento de crédito en liquidación⁹.

La compra de activos y asunción de pasivos es una de las medidas más utilizadas en otros países¹⁰ como alternativa al pago del seguro de depósito de una entidad en liquidación, que permite a los ahorradores poder acceder a sus recursos rápidamente sin esperar el trámite de una liquidación.

En la figura de compra de activos y asunción de pasivos, un establecimiento de crédito existente o que se constituya para el efecto, asume total o parcialmente los pasivos asegurables de la entidad en liquidación, es decir las cuentas de ahorros, cuentas corrientes y certificados de depósito a término, entre otros¹¹.

En el caso en que los activos cedidos sean menores a los pasivos asumidos, el asegurador de depósitos puede cerrar la diferencia, siempre y cuando el monto a aportar no exceda el valor a pagar por el seguro de depósito¹². Los activos y/o pasivos remanentes quedan en la entidad en liquidación, en procura de no generar distorsiones en apoyos inadecuados a los accionistas causantes del deterioro de la entidad en liquidación.

Entre las ventajas del mecanismo de compra de activos y asunción de pasivos se destaca que éste contribuye a: i) garantizar la continuidad de la prestación del servicio financiero y del sistema de pagos para los depositantes y prestatarios de la entidad, ii) minimizar el impacto de una medida de liquidación, ya que no hay interrupción en el acceso a los depósitos, iii) evita la pérdida acelerada del valor de los activos que se presenta en un proceso liquidatorio, y iv) permite que los accionistas sean los que asuman los costos de su mala gestión, sin que se afecten los recursos de los ahorradores.

9 *International Association of Deposit Insurers*, Principio básico #16 para sistemas de seguros de depósitos eficaces.

10 Entre 2007 y 2010, durante la crisis financiera en Estados Unidos se cerraron más de 200 bancos y en cerca del 90% de las liquidaciones se utilizó la compra de activos y asunción de pasivos como mecanismo de resolución.

11 Los pasivos asegurables son las acreencias amparadas por Fogafin definidas en la Resolución del Seguro de Depósito.

12 Este criterio puede no aplicar en los casos en los cuales la liquidación de la entidad ponga en peligro la estabilidad del sistema de pagos.

• Se permite la creación de un “banco puente” para operar funciones críticas de una entidad en liquidación¹³

En los casos en los cuales la insolvencia de una entidad financiera pueda poner en peligro la estabilidad del sistema de pagos y de la economía en general¹⁴, la liquidación y el pago del seguro de depósito podría no ser viable y las operaciones de apoyo u oficialización, que mantienen a la entidad operando, generan costos fiscales no deseables y no permite que los causantes de la crisis asuman los costos de la misma¹⁵.

Para este tipo de situaciones la compra de activos y asunción de pasivos también es útil, pero generalmente no es fácil encontrar un establecimiento de crédito con la capacidad de asumir los activos y pasivos de la entidad en liquidación, de manera que la posibilidad de crear un banco puente es clave para asegurar la ejecución de esta medida.

Un banco puente se define como un banco con características especiales, al cual son transferidos, total o parcialmente, los activos y pasivos asegurables de uno o más establecimientos de crédito en liquidación, con el objeto de venderlo o de ceder sus activos y pasivos a otro establecimiento de crédito de capital privado, nacional o extranjero, en una fecha futura.

El banco puente busca cerrar la brecha entre la liquidación de un establecimiento de crédito y el momento en que se encuentra un tercero que tenga la capacidad de absorber los activos y pasivos cedidos.

• Mecanismos para que el Presupuesto General de la Nación recupere los aportes efectuados a la reserva del seguro de depósito

Reconociendo la necesidad de minimizar la utilización de recursos públicos en la implementación de los mecanismos de resolución de entidades financieras, en línea con una de las recomendaciones identificada por la evaluación efectuada por el FMI, el BM y el FSB, se propone establecer expresamente que cuando el Gobierno Nacional aporte recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación para aplicar algún mecanismo de resolución, dichos recursos sean reintegrados a través de los recursos de la reserva del seguro de depósito que se constituye, entre otros factores, por los pagos de la prima que hacen los establecimientos de crédito. Las condiciones de este reintegro serán definidos por la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Vale la pena mencionar que la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras no solo está conformada por los representantes de las máximas autoridades financieras como es el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco de la República, el Superintendente Financiero sino que además cuenta con dos miembros independientes con amplia trayectoria y reconocimiento en el sistema financiero, lo cual asegura un alto estándar en materia de gobernanza de las decisiones que les corresponde tomar.

13 *Financial Stability Board*, Atributo clave #3.2 para regímenes eficaces de resolución para las instituciones financieras.

14 Bernanke, B. (1983) “*Nonmonetary effects of the financial crisis in the propagation of the Great Depression*”.

15 De Young, R. y Reidhill, J. (2008) “*A Theory of Bank Resolution: Political Economics and Technological Change*”.

Con esta medida se pretende que los recursos públicos que hayan sido destinados para facilitar la aplicación de los mecanismos de resolución en caso de insuficiencia de la reserva del seguro de depósito, sean recuperados y reintegrados al Presupuesto Nacional de forma *ex post* para que sean las entidades financieras quienes sufraguen el costo que generen por una crisis en el sistema, reduciendo al mínimo la exposición del dinero público¹⁶.

• **Contenido de los artículos propuesto**

De acuerdo con lo anterior, se propone incluir el artículo 295A dentro del Capítulo III de la Parte Undécima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero relativa al proceso de liquidación forzosa administrativa. Esto permite incluir la medida de compra de activos y asunción de pasivos como una alternativa al pago del seguro de depósito.

En el desarrollo del artículo 295A se establecen las condiciones necesarias para posibilitar la medida de compra de activos y asunción de pasivos como alternativa al pago del seguro de depósito y la posibilidad de constituir un banco puente. Esto incluye aspectos relevantes tales como: los activos y pasivos sujetos a transferencia, las entidades que pueden recibir los activos y pasivos, la posibilidad de utilizar fondos de la reserva del seguro de depósitos para calzar la diferencia entre activos comprados y pasivos asegurables asumidos, las personas responsables de aprobar y ejecutar la medida, entre otros aspectos.

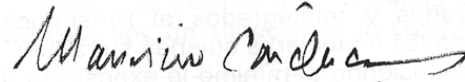
En particular, se especifica que es la Junta Directiva de Fogafin quien puede determinar que se utilice la medida como alternativa al pago del seguro de depósito, buscando minimizar el uso de sus recursos, y que en caso de que no exista equivalencia entre los activos y pasivos objeto de la medida, se pueda efectuar un aporte hasta por una suma equivalente al valor del pago del seguro de depósito¹⁷.

Por otra parte, es necesario facultar al Gobierno Nacional para que defina reglas diferenciadas para la creación de un banco puente. Las mencionadas reglas diferenciadas deben permitir constituir el banco puente de manera expedita, lo cual es fundamental para que sea viable una compra de activos y asunción de pasivos en el caso que no exista un establecimiento de crédito receptor en el mercado.

Además, se propone adicionar un parágrafo al artículo 319 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero relativo al régimen patrimonial del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, para que de la reserva del seguro de depósito se puedan reintegrar los aportes que haya realizado el Gobierno Nacional para

enfrentar una crisis financiera, facultando a la Junta Directiva para que defina los términos del reintegro.

Del honorable Congreso de la República,



Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes de agosto del año 2016 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 119, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Hacienda y Crédito Pública, doctor *Mauricio Cárdenas*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 119 de 2016 Senado, *por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

¹⁶ La norma propuesta se enmarcaría dentro del sexto principio de los *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, en el que se establece que los países deberán contar con un marco regulatorio que contemple un esquema de recuperación de recursos públicos, en caso que estos hayan sido proveídos para la aplicación de mecanismos de resolución. En efecto, las autoridades deberán contar con fuentes de financiamiento del sector privado, para que sea la industria financiera quien asuma los costos de tales operaciones.

¹⁷ Este criterio puede no aplicar en los casos en los cuales la liquidación de la entidad ponga en peligro la estabilidad del sistema de pagos

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.

I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada ante la Secretaría General del Senado de la República el 22 de julio de 2016, por el Senador Ernesto Macías Tovar y el Representante a la Cámara Rubén Darío Molano, Congresistas del Partido Centro Democrático.

II. Objeto

El proyecto de ley tiene como finalidad garantizar que los productores agropecuarios, cuenten con una Comisión reguladora de precios, quien a través del sistema de la libertad regulada, les permitan hacer un seguimiento permanente y confiable, de los costos de los diversos fertilizantes, utilizados en los procesos de producción. Así mismo esta iniciativa legislativa busca que el Gobierno nacional se reivindique con el sector, mediante el otorgamiento de un subsidio, respecto del precio de adquisición de los fertilizantes, el cual deberá ser financiado con los recursos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

III. Justificación

La presente iniciativa legislativa, se analiza conforme a cifras actualizadas al año 2013, como quiera que en materia de fertilizantes, Colombia no cuenta con un sistema de información debidamente estructurado y actualizado, el cual permita obtener datos al día de hoy.

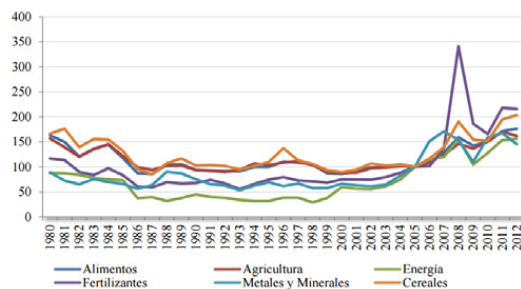
El agricultor colombiano, dentro de la variedad de insumos que requiere para su uso cotidiano en los proyectos productivos, se encuentran los fertilizantes, los cuales representan un porcentaje importante dentro de los costos de producción, convirtiéndose en una de sus principales dificultades.

En la actualidad, es constante el reclamo por parte de los pequeños y medianos agricultores debido al alto costo de los fertilizantes, situación que afecta directamente su rentabilidad. Estos elevados precios constituyen un factor determinante para que sus productos no sean competitivos ante los nuevos retos que se les presentan en el mercado nacional e internacional.

Ahora bien, es importante indicar que a partir de la mezcla de Urea, Fosfato Diamónico (DAP) y Cloruro de Potasio (KCL), y otros aditivos, se producen 3.600 clases de fertilizantes en Colombia.

“Los fertilizantes hacen parte de los bienes denominados commodities, y de acuerdo a los índices de precios reportados por el Banco Mundial, se observa que a partir del año 2007 el precio de los fertilizantes presentó una fuerte alza, alcanzando su valor máximo en el año 2008 y desde 2007 el índice de precios de los fertilizantes, se ha mantenido por encima de los otros cinco commodities de referencia, como lo son los grupos de alimentos, agricultura, metales – minerales,

energía y cereales”¹, tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

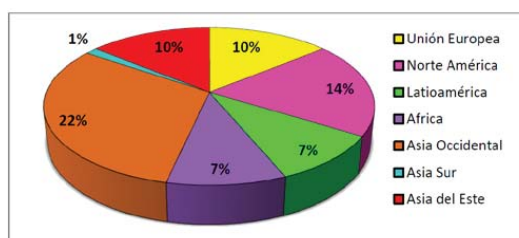


Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE) con información del Banco Mundial.

Principales exportadores e importadores de Urea, Fosfato Diamónico y Cloruro de Potasio².

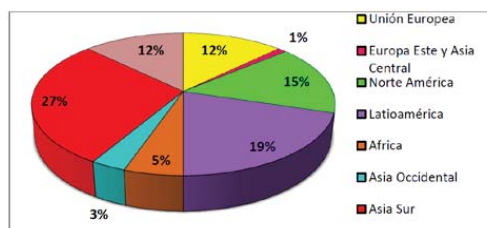
UREA:

PRINCIPALES EXPORTADORES DE UREA POR REGIÓN



Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

PRINCIPALES IMPORTADORES DE UREA POR REGIÓN

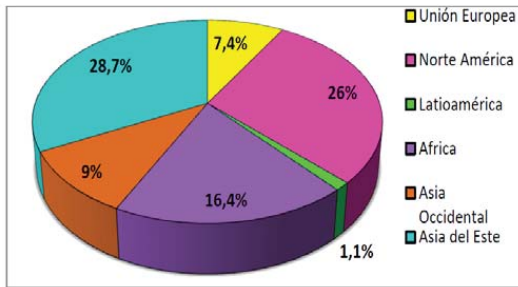


Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

Los países latinoamericanos con el 19%, ocupan el segundo lugar de importadores de UREA, a nivel mundial.

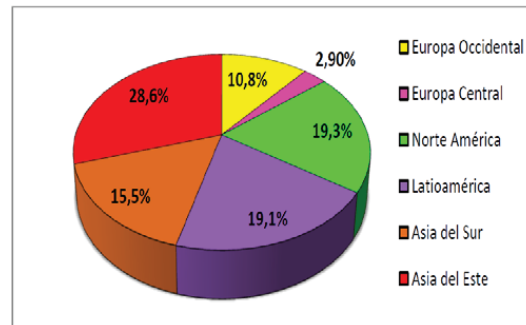
- 1 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013, pág. 19.
- 2 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013.

**FOSFATO DIAMÓNICO:
PRINCIPALES EXPORTADORES DE
FOSFATO DIAMÓNICO POR REGIÓN**



Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade)

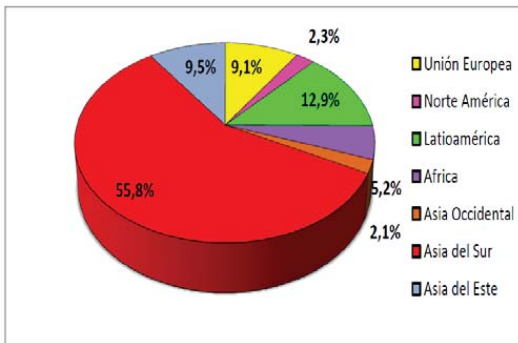
**PRINCIPALES IMPORTADORES DE
CLORURO DE POTASIO POR REGIÓN**



Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

Uno de los principales compradores de cloruro de potasio a nivel mundial, es Latioamérica, ocupando el tercer lugar con un 19,1%.

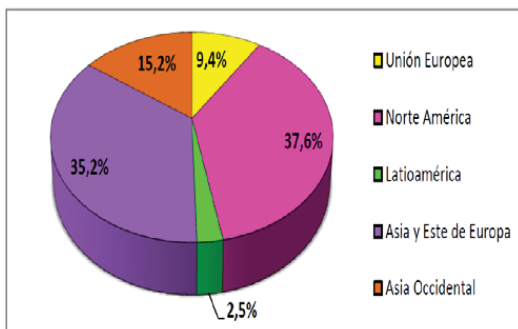
**PRINCIPALES IMPORTADORES DE
FOSFATO DIAMÓNICO POR REGIÓN**



Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

Como puede observarse, los países latinoamericanos con el 13%, ocupan el segundo lugar de compradores de fosfato diamónico, en el exterior.

**CLORURO DE POTASIO:
PRINCIPALES EXPORTADORES DE
CLORURO DE POTASIO POR REGIÓN**



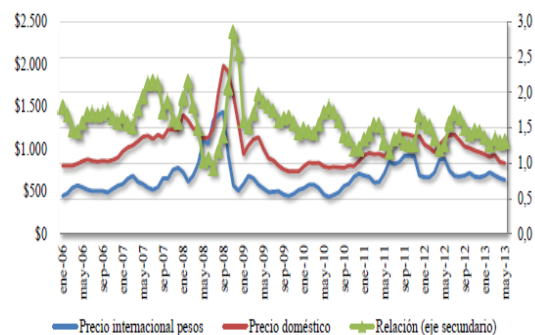
Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con información de IFA (Production and International Trade).

En consideración a lo expuesto, es importante precisar que según la Sociedad de Agricultores de Colombia, (SAC), Colombia es el país que presenta los precios de importación CIF (Costos Indirectos de Fabricación), más elevados en relación a los fertilizantes, hecho que lo convierte en el menos competitivo, en comparación con otros países de la región, como Ecuador y Costa Rica.

Precio Nacional e Internacional de los fertilizantes.

Al compararse el comportamiento de los precios de los fertilizantes de manera individual, respecto del crecimiento del precio internacional y el colombiano, se puede evidenciar que en nuestro país el incremento es mayor, así mismo, se observa que, cuando los precios internacionales caen, lo hacen con mayor rapidez que la forma en que lo hacen en Colombia, evidenciando una demora inexplicable en la transmisión de los precios a los productores, tal y como se evidencia en los siguientes gráficos:

UREA³ (comparación precios nacionales e internacionales 2006-2013)

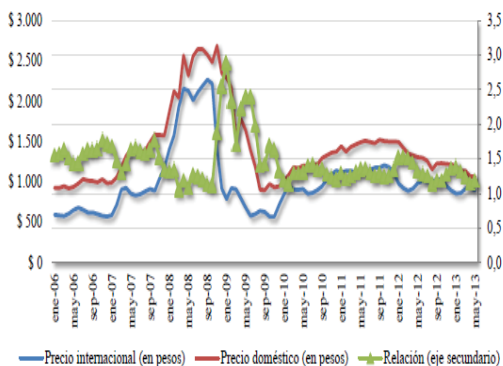


Fuente: Cálculos Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de Agronet y MADR.

3 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. pág. 143.

Lo anterior, permite indicar que el precio Nacional de la urea, ha sido “en promedio desde enero de 2009 y abril de 2013, un 30% mayor al reportado en el mercado internacional”⁴.

FOSFATO DIAMÓNICO⁵(comparación precios nacionales e internacionales 2006-2013)



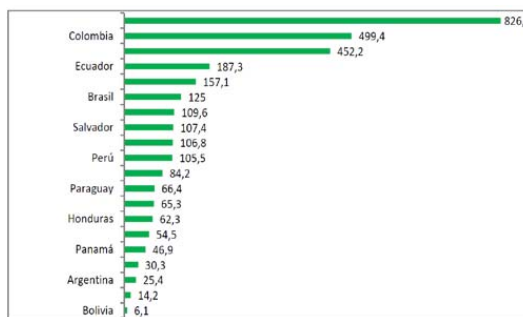
Fuente: Cálculos Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de Agronet y MADR.

El gráfico referenciado muestra que “el precio nacional para el periodo enero 2006 - septiembre 2007, fue en promedio entre 30% y 50% superior al precio de referencia internacional (...), así mismo en los primeros meses de 2009, el precio nacional estuvo alrededor del 190% adicional al reportado en el mercado exterior”⁶.

Ahora bien, “el argumento que se esgrime ante rezagos en la caída de los precios con respecto a las bajas de mercado internacional, es que la existencia de inventarios demora el ajuste. Sin embargo, esta explicación facilista es cuestionable en la medida que, cuando se trata de crecimiento de los precios, el ajuste no es atenuado por los inventarios que vienen a menor precio, con lo cual se evidencia la inequidad en el tratamiento de los precios”⁷.

Consumo de fertilizantes de los países latinoamericanos.

Según un reporte emitido por el Banco Mundial para el año 2010, Colombia fue el segundo país de la región con el mayor consumo de fertilizantes (kilogramos empleados por hectárea de tierra cultivable), después de Costa Rica, “encontrándose 5,8 veces por encima del promedio de la región, que en 2010 fue del orden de 84,2 Kg por hectárea de área cultivable”⁸.

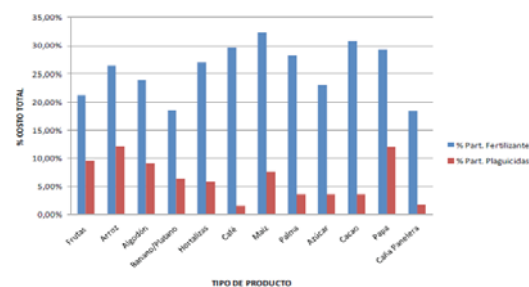


Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de Banco Mundial.

Costos por factores de producción (insumos)

Dentro de los costos de producción agropecuaria, los insumos (fertilizantes), constituyen el porcentaje más elevado, al representar aproximadamente el 30% en promedio, con una variación que oscila entre el 20% y el 41% dependiendo del cultivo, como se aprecia en la gráfica siguiente.

%PARTICIPACIÓN FERTILIZANTES Y PLAGUICIDAS EN EL COSTO TOTAL POR TIPO DE PRODUCTO:



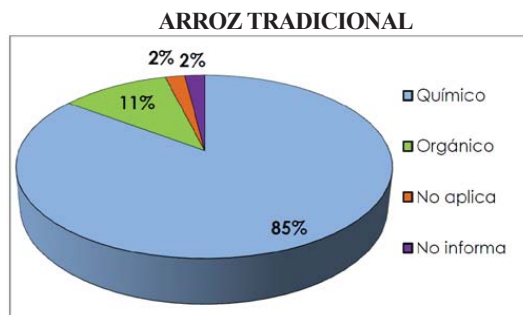
Fuente: SAC, con base en datos de los Gremios de la Producción.

Aplicación de fertilizantes orgánicos y químicos en el sector agropecuario.

Los fertilizantes pueden dividirse en dos clases, los orgánicos y los químicos, siendo estos últimos los que constituyen el objeto de esta iniciativa legislativa, como quiera que son, los que tienen que adquirir los productores agropecuarios en los diferentes puntos de venta, y los cuales como pasará a verse, son aplicados en un 90%, en comparación a los orgánicos, para ello se tomarán productos, que hacen parte de cultivos permanentes y transitorios⁹:

CULTIVOS TRANSITORIOS (uso de fertilizantes)

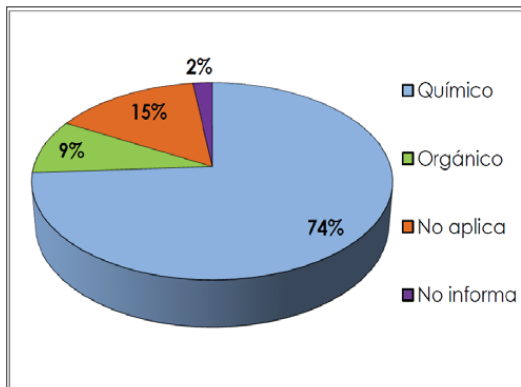
Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de DANE.



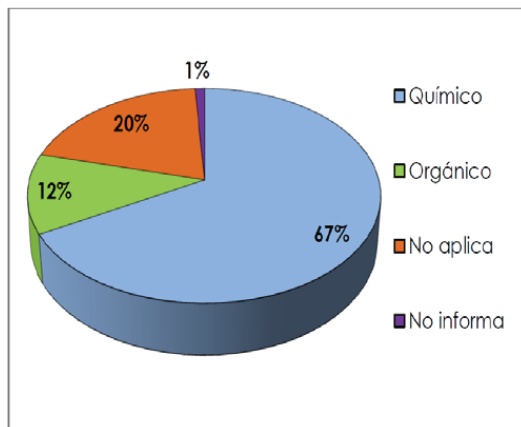
4 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 143.
 5 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 146.
 6 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 145.
 7 Sociedad de Agricultores de Colombia SAC - XXXV Congreso Agrario Nacional 30 de octubre de 2009 - AGRICULTURA Y COMPETITIVIDAD: UNA COMPARACIÓN DE LO ESENCIAL - Vicepresidencia Técnica. Autores: Alejandro Vélez Goyeneche, Andrés Campos Osorio, Adrián Martínez Osorio. Pág. 31.
 8 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 36.

9 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Págs. 96 y 99.

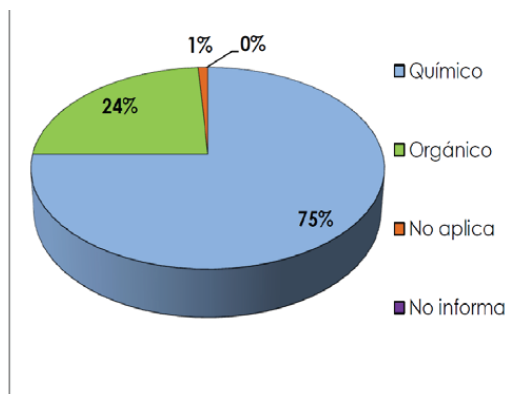
MAÍZ BLANCO



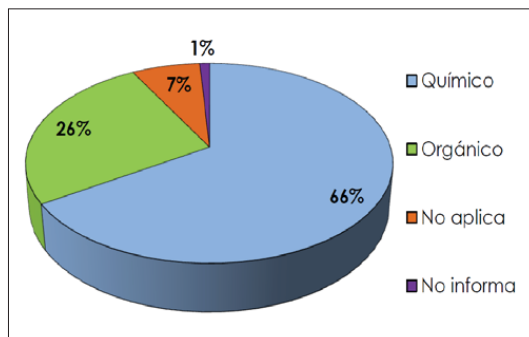
MAÍZ AMARILLO



PAPA



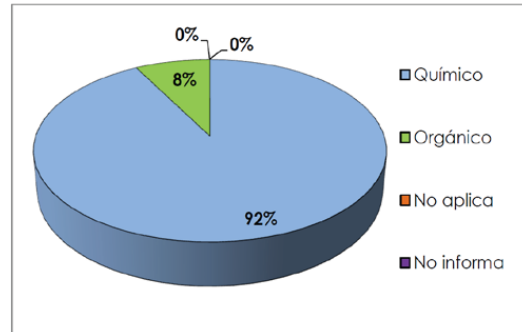
FRIJOL



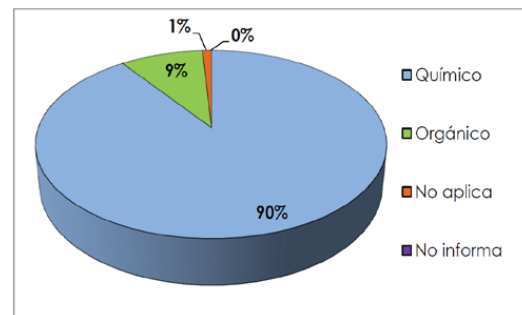
CULTIVOS PERMANENTES (uso de fertilizantes)

Fuente: Grupo de Estudios Económico (GEE), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a partir de DANE.

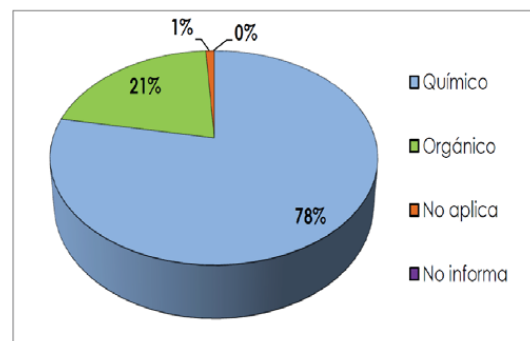
CAFÉ



PLÁTANO



CAÑA



De las gráficas indicadas se puede evidenciar, que el uso de fertilizantes químicos es bastante alto, tanto para cultivos transitorios, es decir “cuyo ciclo vegetativo o de crecimiento es, en general, menor de un año y tienen como característica fundamental que después de la cosecha, han de volverse a sembrar o plantar para seguir produciendo”¹⁰, como en los permanentes, los cuales “después de plantados llegan en un tiempo relativamente largo a la edad productiva, dan varias cosechas y terminada su recolección no se los debe plantar de nuevo,”¹¹ lo cual representa para el sector agropecua-

10 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 80.

11 Ibidem.

rio, un aumento significativo en los costos de producción.

Precios en fábrica y centros de distribución minorista¹².

Es preciso dar a conocer la variación de precios de los fertilizantes, entre los establecidos por la fábrica y el determinado por el distribuidor minorista, en algunos departamentos de Colombia:

UREA (julio de 2012 a abril de 2013)

“(…) la diferencia entre el precio en fábrica y el precio del distribuidor minorista para la urea es más bajo en los departamentos de Quindío, Caldas y Valle del Cauca, con márgenes del 12,1%, 14,6% y 15,6% respectivamente, mientras que los departamentos de Cesar, Nariño y Bolívar reportaron los diferenciales más amplios del orden del 46,3%, 43,9% y 41,69% respectivamente.”¹³

FOSFATO DIAMÓNICO (julio de 2012 a abril de 2013)

“A nivel departamental la diferencia entre el precio en fábrica y el precio de colocación en puntos de distribución minorista, oscila entre el 16,4% en el departamento de Quindío y el 48,3% en Norte de Santander.”¹⁴

CLORURO DE POTASIO (julio de 2012 a abril de 2013)

“En cuanto al precio reportado por los distribuidores minoristas, se encuentra que el departamento de Bolívar, reportó los mayores diferenciales con respecto al precio en fábrica con márgenes promedio de 39,38% para el período comprendido entre julio de 2012 y abril de 2013, mientras el departamento de Caldas en promedio reportó un 19,05%.”¹⁵

Respecto a las cifras referenciadas, se observan diferencias grandes en cuanto al precio de los fertilizantes, desde que salen de la fábrica al momento en que son vendidas por el distribuidor minorista, lo cual conlleva a afirmar que es necesaria la regulación de esos precios por parte del Gobierno nacional, como quiera que si bien las distancias constituyen un motivo para el aumento de los mismos, estas no pueden generar una diferencia tan amplia, como sucede por ejemplo, en el caso del Fosfato Diamónico en el departamento de Norte de Santander, el cual reporta un diferencia de precios de un 48,3%, en comparación con el establecido en fábrica.

A continuación, se pasará a verificar cuál es el precio de los fertilizantes Urea, Fosfato Diamónico (DAP) y Cloruro de Potasio (KCL), por tonelada, en pesos colombianos a nivel internacional:

12 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013.

13 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 152.

14 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 182 y 183.

15 Superintendencia de Industria y Comercio - Estudios Económicos Sectoriales. Estudio sobre fertilizantes en Colombia. Octubre de 2013. Pág. 177.

Precio Cloruro de Potasio-tonelada:

Mes	Precio	Tasa de cambio
Ene. 2015	732.096,40	2,35 %
Feb. 2015	739.713,40	1,04 %
Mar. 2015	788.906,40	6,65 %
Abr. 2015	766.076,80	-2,89 %
May. 2015	747.756,80	-2,39 %
Jun. 2015	784.666,70	4,94 %
Jul. 2015	834.739,30	6,38 %
Ago. 2015	915.734,10	9,70 %
Sep. 2015	920.843,90	0,56 %
Oct. 2015	881.789,70	-4,24 %
Nov. 2015	881.268,60	-0,06 %
Dic. 2015	959.061,40	8,83 %
Ene. 2016	951.978,10	-0,74 %
Feb. 2016	946.078,30	-0,62 %
Mar. 2016	874.260,80	-7,59 %
Abr. 2016	806.653,80	-7,73 %
May. 2016	788.696,90	-2,23 %

Fuente: www.indexmundi.com

Fosfato Diamónico – tonelada:

Mes	Precio	Tasa de cambio
Ene. 2015	1.152.356,00	7,13 %
Feb. 2015	1.176.872,00	2,13 %
Mar. 2015	1.238.971,00	5,28 %
Abr. 2015	1.157.849,00	-6,55 %
May. 2015	1.144.774,00	-1,13 %
Jun. 2015	1.208.949,00	5,61 %
Jul. 2015	1.283.583,00	6,17 %
Ago. 2015	1.402.312,00	9,25 %
Sep. 2015	1.411.961,00	0,69 %
Oct. 2015	1.299.170,00	-7,99 %
Nov. 2015	1.238.540,00	-4,67 %
Dic. 2015	1.297.713,00	4,78 %
Ene. 2016	1.263.833,00	-2,61 %
Feb. 2016	1.190.985,00	-5,76 %
Mar. 2016	1.136.223,00	-4,60 %
Abr. 2016	1.073.539,00	-5,52 %
May. 2016	1.042.633,00	-2,88 %

Fuente: www.indexmundi.com

Urea-tonelada en el mercado internacional:

Mes	Precio	Tasa de cambio
Ene. 2015	765.678,90	4,73 %
Feb. 2015	720.311,10	-5,93 %
Mar. 2015	700.962,80	-2,69 %
Abr. 2015	646.299,30	-7,80 %
May. 2015	616.229,60	-4,65 %
Jun. 2015	746.327,90	21,11 %
Jul. 2015	747.160,10	0,11 %
Ago. 2015	825.067,40	10,43 %
Sep. 2015	794.995,20	-3,64 %
Oct. 2015	749.521,30	-5,72 %
Nov. 2015	765.155,50	2,09 %
Dic. 2015	779.711,50	1,90 %
Ene. 2016	702.494,20	-9,90 %
Feb. 2016	701.171,50	-0,19 %
Mar. 2016	640.703,70	-8,62 %
Abr. 2016	611.737,40	-4,52 %
May. 2016	597.497,60	-2,33 %

Fuente: www.indexmundi.com

Comisión para el Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios en la regulación de precios de fertilizantes.

El Gobierno nacional a través del Decreto 1988 de 2013, reglamentó el literal a) del artículo 61 de la Ley 81 de 1988, el cual establece, que la política de precios y su aplicación, en relación a los productos del sector agropecuario, corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

De acuerdo a lo expuesto, la última iniciativa gubernamental incluye la creación de la Comisión Intersectorial de Insumos Agrícolas y Pecuarios, mediante el Decreto 2001 de septiembre de 2013, no obstante, la misma no ha tenido la efectividad necesaria, para ejercer el control de precios de los fertilizantes, como quiera que fue creada con funciones de asesoría, más no como un ente encargado, de ejercer un control real del mercado de los fertilizantes.

Debido a lo anterior y la preocupación del sector agropecuario, por las alzas en muchas ocasiones injustificadas de los precios de los fertilizantes, es necesario la creación de la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA), para que sea este organismo regulador, quien a través de estudios de mercado y de acuerdo a criterios socioeconómicos, determine el precio máximo de los fertilizantes, buscando con esto, que la población colombiana, en especial el productor agropecuario pueda tener la posibilidad de conocer el valor real y justo de los fertilizantes.

Modalidad control de precios. Libertad regulada.

“El Consejo de Estado mediante Concepto número 1728 de 27 de abril de 2006 con ponencia del Consejero Flavio Augusto Rodríguez Arce, determinó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el organismo competente para ejercer la intervención del Estado en materia de política de precios de los productos del sector agropecuario y en consecuencia, le compete la fijación de la política de precios para productos agroquímicos que correspondan al concepto de insumos agropecuarios” (...) ¹⁶

Debido a ello, mediante las Resoluciones 0387 de 2008 (por la cual se establece la política de precios en materia de insumos agropecuarios) y 0403 de 2008 (por medio de la cual se someten a libertad vigilada algunos fertilizantes y plaguicidas de uso agrícola), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, decidió regular el precio de los insumos agropecuarios, por constituir los mismos un elemento trascendental, en los costos de producción, sometiéndolos al régimen de libertad vigilada.

Ahora bien, el régimen de libertad vigilada “*es la medida por la cual los productores, formuladores, importadores, productores por contrato, distribuidores, comercializadores o vendedores pueden determinar libremente los precios de los insumos agropecuarios, bajo la obligación de informar en forma escrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre las determinaciones de sus precios, de acuerdo con la metodología que se establezca mediante resolución*” ¹⁷.

Es importante, en este punto, cuestionar el efecto de las recientes políticas de libertad vigilada, toda vez que las mismas no han sido lo suficientemente contun-

dentes para contrarrestar la iniquidad de los precios colombianos, en relación con otros países, generando efectos negativos para la agricultura colombiana. Debido a ello, se hace un llamado al Gobierno nacional para que sea la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA), quien regule efectivamente los precios del mercado, a través del régimen de libertad regulada, toda vez que actualmente Colombia no cuenta con un ente, que le facilite al productor agropecuario, instrumentos prácticos, que le permitan hacer un seguimiento permanente y confiable de los precios de los diversos fertilizantes, utilizados en los procesos de producción.

Resulta necesario precisar, que la libertad regulada, es “*la medida por la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores, formuladores, importadores, productores por contrato, distribuidores, comercializadores o vendedores podrán determinar o modificar los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los insumos agropecuarios.*” ¹⁸

En consideración a lo anterior, constituye un punto fundamental señalar que el mecanismo de control de precios de los fertilizantes, que se debe aplicar actualmente, es la libertad regulada, como quiera que fue el mismo Gobierno, quien mediante Resolución 387 del 10 de diciembre de 2008, estableció que la regulación podría aplicarse, siempre que el mercado del insumo agropecuario así lo requiera, y hoy se puede decir que llegó la hora, en vista de las grandes dificultades que se presentan actualmente, para establecer el precio justo y adecuado de los fertilizantes, por lo tanto, es necesario que el Gobierno nacional establezca una fórmula, que integre los criterios necesarios para fijar el precio máximo, con el fin de que todo aquel que se vea beneficiado con la venta de los fertilizantes, no ponga a su arbitrio los valores que más le convengan, toda vez que las cifras indican, que los fertilizantes químicos, constituyen uno de los rubros más altos en los costos de producción.

Previsión para financiar el subsidio:

El Gobierno, dentro del presupuesto nacional para el sector agrícola, deberá destinar los recursos necesarios para el financiamiento de subsidios a los productores agropecuarios, utilizando para tal efecto los recursos del Gravamen a los Movimientos Financieros, teniendo en cuenta que una de las justificaciones para mantener dicho impuesto fue:

“Esta propuesta permitirá abrir el espacio fiscal necesario para financiar de manera fiscalmente sana las apropiaciones adicionales requeridas, considerando la urgencia de dar solución definitiva al problema agropecuario y mejorar las condiciones de vida de la población campesina, sin afectar la sanidad fiscal del país ni el cumplimiento de las metas previstas en la Ley 1473 de 2011, que dispone una regla fiscal para el Gobierno nacional Central (...)”

También ha sido enfático el Ministro Cárdenas en afirmar que esta operación de financiamiento por ningún motivo se transformará en una reforma tributaria mediante la introducción de nuevas disposiciones. El propósito del proyecto de ley que se presente, es exclusivamente el de financiar gastos de inversión social

¹⁶ Resolución 387 del 10 de diciembre de 2008.

¹⁷ Artículo 4° de la Resolución 387 del 10 de diciembre de 2008.

¹⁸ Artículo 7° de la Resolución 387 del 10 de diciembre de 2008.

presupuestados en beneficio del sector agropecuario y de las familias campesinas. De acuerdo con el Ministro, el único objetivo de aplazar durante un año el impuesto a las transacciones bancarias es recaudar los recursos necesarios para apoyar el agro y a la familia campesina, y la forma de hacerlo no es subiendo los impuestos, sino manteniendo el estado del actual 4X1000, durante un año más de lo previsto inicialmente...". (Exposición de motivos Ley 1694 de 2013 "por la cual se modifican normas del estatuto tributario y se dictan otras disposiciones").

De igual forma, resulta significativo recordar, que en la exposición de motivos de la Ley 1739 de 2014, por medio de la cual se modificó el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012 y se crearon mecanismos de lucha contra la evasión, se habló de un aspecto importante, como la destinación de dos puntos del Gravamen del cuatro por mil al sector agropecuario, estableciendo en su momento el doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, Ministro de Hacienda y Crédito Público:

"Como se recordará, desde hace varios años se ha buscado desmontar el GMF, sin embargo diferentes hechos y circunstancias lo han impedido. Algunos relacionados con calamidades públicas y desastres ambientales y otros, como la más reciente crisis del sector agropecuario. La situación del sector y la atención de la situación de pobreza y desempleo de las familias campesinas hizo necesario mantener la tarifa del Gravamen en cuatro por mil, de manera que dos puntos pudieran destinarse totalmente al presupuesto del sector agropecuario. Hoy por hoy, dada la situación del sector no es factible reducir su presupuesto, el cual, entre 2013 y 2014, pasó de \$2 billones a \$5 billones".

En consideración a lo enunciado, es hora de que el Gobierno nacional se reivindique con los productores agropecuarios colombianos, mediante el otorgamiento de un subsidio, respecto del precio de adquisición de los fertilizantes, que servirá para sopesar los altos costos de este insumo.

Un sector muy frágil.

Teniendo en cuenta lo aquí expuesto y que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, si bien estableció como medida coyuntural durante el año 2014, la compra directa de fertilizantes en aras a reducir el precio de los insumos, se considera procedente presentar esta iniciativa, la cual permitirá una disminución en los costos de producción, mediante la regulación de los precios de los fertilizantes, a través de la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA) y la concesión de subsidios, y de esta forma mejorar las condiciones de los productores agropecuarios de Colombia.

Finalmente, es importante que el Gobierno nacional disponga que a través de Ecopetrol, se estudie la factibilidad de la creación de una planta de Urea con el fin de evitar la dependencia de otros países, minimizando los riesgos que afectarían el mercado interno, con relación a una posible crisis internacional.

IV. Proposición

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia **favorable** al Proyecto de ley número 27 de 2016 Senado, *por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones* y, propongo a los honora-

bles Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República, dar primer debate favorable.

Atentamente,



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República
Ponente-Coordinador

TEXTO PROPUESTO PARA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Creación.** Créase la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA), la cual estará integrada por:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado.
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
4. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística o su delegado.
5. Dos representantes de las Organizaciones Agropecuarias, no agremiadas.
6. Un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

Artículo 2°. **Funciones.** La Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA), tendrá las siguientes funciones:

1. Regular los precios de los fertilizantes, mediante una fórmula que integre los criterios necesarios, para fijar su precio máximo.
2. Crear un sistema de información de precios, que permita al usuario hacer un seguimiento permanente y confiable, de los costos de los diversos fertilizantes.
3. Realizar estrategias de publicidad, mediante las cuales dé a conocer, el precio establecido para los fertilizantes.
4. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Una vez creada la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA), esta deberá promover mecanismos de publicidad, que le permitan comunicar su existencia y papel en el sector agropecuario.

Artículo 3°. **Modalidad Control de Precios. Libertad Regulada.** La Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios (CCVIA), mediante el régi-

men de libertad regulada, establecerá una fórmula, en la que se fije el precio máximo de venta de los fertilizantes para el distribuidor y comercializador, teniendo en cuenta los criterios y metodologías necesarias para ello.

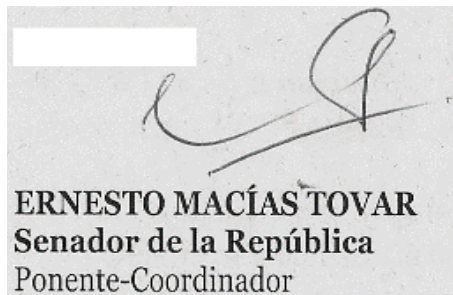
Artículo 4°. *Subsidios*. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional subsidiará a los productores agropecuarios, el precio de adquisición de los fertilizantes, teniendo en cuenta el costo máximo establecido por la Comisión de Control y Vigilancia de Insumos Agropecuarios – CCVIA, así:

- Por el primer año en un 50%.
- Por el segundo año en un 30%.
- A partir del tercer año en un 20%.

Artículo 5°. *De la priorización de los Recursos del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de la presente ley*. El Gobierno nacional priorizará de los recursos destinados al sector agropecuario, en especial los que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros, durante la vigencia de dicho tributo, para el diseño de las medidas que permitan dar cumplimiento a los fines establecidos en la presente ley.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2016

Doctor

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartiera la Comisión Quinta del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones**; dentro de los términos establecidos para el efecto y en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992.

La presente ponencia nos permite ratificar el compromiso que debe asumir el legislativo para robustecer la normatividad vigente en materia de adjudicación de baldíos, donde las mujeres rurales sean priorizadas, siendo ese un mecanismo efectivo para cerrar las brechas de discriminación y pobreza que estas pobladoras han padecido por años y de forma sistemática.

Con base en lo anterior, nos permitimos rendir el informe de ponencia en los siguientes términos:

I. Trámite

El proyecto de ley objeto de esta ponencia es autoría de las Senadoras que fungen como ponentes para el primer debate ante la Comisión Quinta del Senado de la República, siendo radicado el 20 de julio del presente año y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 524 de 2016.

II. Objeto y contenido del proyecto de ley

El **Proyecto de ley número 06 de 2016**, establece directrices y criterios específicos que permiten hacer efectiva la aplicación de la equidad de género en el acceso de las mujeres rurales a las tierras baldías de la Nación, la vivienda rural y a los recursos del erario público ejecutados en su mayoría a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidades adscritas a él y demás que favorecen la actividad rural a través de los diferentes fondos, planes, proyectos o programas para proyectos productivos.

El proyecto de ley plantea como su objeto "...promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma de discriminatoria de género".

En lo que respecta al contenido de la iniciativa legislativa, se tiene que se estructura en siete (7) artículos. El primer artículo define el objeto de la ley, los siguientes -segundo y tercero-, modifican la Ley 160 de 1994, creando el artículo 65A y modificando el artículo 70, el cuarto y el quinto incorporan el criterio diferencial para la vivienda rural y los proyectos productivos y el sexto y último establece vigencias y derogatorias:

Artículo 1°. Determina el objeto de la iniciativa legislativa que es promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural.

Artículo 2°. Crea el artículo 65A a la Ley 160 de 1994, donde específicamente determina que el Minis-

terio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder o, quien haga sus veces, deben aplicar el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales en por lo menos el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales y el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la Ley establece.

Artículo 3°. Modifica el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, donde establece a los posibles adjudicatarios la obligación de tener en explotación económica de por lo menos, las dos terceras partes del baldío que se solicita se adjudique. El proyecto de ley determina que este nivel de área en explotación por parte de los solicitantes de adjudicación sea de por lo menos el cincuenta por ciento (50%).

Artículo 4°. Modifica el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, estableciendo que podrán ser beneficiarias de las políticas de adjudicación de tierras baldías las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propietarias de tierras y que tengan tradición en la ruralidad, y que deriven por lo menos el cincuenta (50%) de sus ingresos de las actividades del campo; eliminando vacíos a la interpretación de la norma, que actualmente no señala un nivel específico y genera ambigüedades. Igualmente, le asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la obligatoriedad de reglamentar en un plazo máximo de un año después de entrada en vigencia de la ley, las condiciones y criterios de elegibilidad que permitan determinar y probar la situación de pobreza y marginalidad, vulnerabilidad social y económica a las beneficiarias de reforma agraria.

Artículo 5°. Mediante este artículo se garantiza que el Estado a través de las instituciones de política rural asignen a mujeres rurales como mínimo el 40% de los subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico y el 60% de los subsidios restantes se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. Garantiza la asignación de por lo menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes, o programas del Gobierno nacional a las mujeres rurales en condiciones de pobreza y que el 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asigne a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 7°. Disposiciones de publicación y vigencia de la iniciativa legislativa.

III. Justificación de la iniciativa

Para el desarrollo rural es indispensable la generación de procesos de integración entre los diferentes actores del sector y los factores productivos y de empoderamiento. Uno de los principales factores que aún mellan la capacidad de desarrollo en el agro colombiano es el acceso a la tierra, el cual es indispensable para la producción de alimentos y la generación de ingresos, y que a su vez, se constituye en un bien social y económico decisivo, que reviste de vital importancia para la identidad cultural, el poder político y la participación en el proceso de toma de decisiones dentro de la sociedad.

Garantizar la igualdad de los derechos sobre la tierra para hombres y mujeres aumenta la creación y retención de valor, las oportunidades económicas, favorece las inversiones en la tierra, la producción de alimentos y aumenta la seguridad familiar durante las transiciones económicas y sociales, dando lugar a una mejor administración de los recursos económicos y sociales¹.

De otra parte en la mano de obra rural se han producido cambios significativos como consecuencia del crecimiento demográfico, la migración a las ciudades, las enfermedades, salud, violencia, muerte y las dificultades de orden público, por cuenta de las cuales las mujeres han asumido funciones o tareas mucho más importantes o protagónicas en la producción de alimentos y el ordenamiento de los recursos naturales, pues han pasado a convertirse en cabeza de familia del medio rural en al menos una cuarta parte y en ocasiones o segmentos específicos, en más de la mitad de los casos.

Adicionalmente muchas de estas mujeres son también madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores migrantes, ancianas o enfermas, lo que corresponde a subconjuntos de la comunidad con un menor poder social.

Ambas cuestiones, la relativa a la mano de obra femenina en la agricultura y al número creciente de mujeres que son cabeza de familia, debido a la guerra, la emigración o simplemente a un cambio social, en las zonas rurales, muestran la importancia de garantizar el acceso en condiciones de igualdad de la mujer a la tierra y a otros recursos productivos.

Dentro del marco general para la construcción de la iniciativa legislativa alrededor de la participación activa de la mujer, más allá del desarrollo rural y además de buscar el mejoramiento en otros indicadores y aspectos de desarrollo humano, es necesario partir del planteamiento de los Objetivos del Milenio dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuyo objetivo 3 consiste en:

“Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer”

Este objetivo reconoce las diferencias entre los géneros, en especial las que se constituyen como desventajas para la mujer y se acentúan en las relaciones de poder a nivel de familia, sociedad, pareja y cultura en detrimento del goce pleno de los derechos y cumplimiento de obligaciones, por lo que considera que:

“El análisis social desde una perspectiva de género permite comprender mejor los factores que contribuyen a la desigualdad económica, social, política y cultural entre hombres y mujeres y hace evidente la necesidad de definir estrategias, acciones y mecanismos orientados a lograr la igualdad y la equidad entre las personas”².

La ausencia de este enfoque en el manejo de las desigualdades a nivel social, económico, político y cultural asentadas en contra de la mujer imponen injusticias que redundan en bajos niveles de desarrollo y de crecimiento económico, y mayor pobreza que en un país como Colombia se cataliza y agudiza por la presencia

1 Género y tierra: igualdad de condiciones – Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación. Integrating Gender in Land Tenure Programmes- Findings and Lessons from Country Case Studies, Susana Lastarria. 2002.

2 Objetivo de Desarrollo del Milenio - Objetivo 3 “Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer” página 1.

de un conflicto que dura ya casi medio siglo, donde las mujeres del campo sufren en un mayor nivel sus consecuencias:

“...mayores desigualdades o inequidades de género están asociadas con bajos niveles de desarrollo y a la pobreza y tienen efectos sobre la perpetuación de la violencia, la ineficiencia en la utilización de los recursos humanos y sociales, la escasa participación política y productiva; de manera adicional, refuerzan el círculo intergeneracional de la pobreza”³.

Lo anterior hace necesaria la fijación de un límite o cota mínima que permita que el país cumpla con claridad el loable propósito de construir justicia social, en el marco de un Estado social de derecho como se autodefine en la Constitución Política, la cual origina el reconocimiento de derechos que requieren regulación y materialización para alcanzar los logros sociales que promueve.

Diagnóstico de la mujer rural en Colombia

Con el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011- Colombia Rural, del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se resalta la situación del campo y sus actores e interacciones, pero adicionalmente destaca la caracterización del modelo actual de desarrollo rural desde lo económico donde se reseña la existencia de dos etapas:

- **Proteccionista:** la cual se presentó hasta finales de los ochenta.

- **Apertura económica:** presentada después de 1990.

En estas dos etapas y sus circunstancias características han permanecido constantes algunos obstáculos estructurales y rasgos distintivos del sector, los cuales se transcriben a continuación, en lo que se destaca el relacionado con el género y la discriminación:

- No promueve el desarrollo humano y hace más vulnerada a la población rural.

- Es inequitativo y no favorece la convergencia.

- **Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres.**

- Es excluyente.

- No promueve la sostenibilidad.

- Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos.

- Es poco democrático.

- No afianza la institucionalidad rural.

De lo anterior, se desprende la existencia de varias fuentes de discriminación hacia la población rural y que se ha materializado de las siguientes formas:

- **Deuda rural:** Es compartida por mujeres y hombres. Se deriva del hecho de que las condiciones de vida, el acceso a bienes básicos, el tipo de inserción laboral y la vigencia de los derechos son muy precarios en las zonas campesinas.

- **Deuda de género:** Esta corresponde a la experiencia de las pobladoras rurales por el hecho de ser mujeres *per se*, donde predominan ciertas actitudes culturales y sociales de orden patriarcal, que excluye y rechaza lo que no esté alineado en ese orden.

Para complementar el estado vulnerable de la mujer rural, debe tenerse en cuenta que la estructura de la economía agraria colombiana se caracteriza por una clara diferenciación de al menos tres formas empresariales básicas colombianas: “la empresa agropecuaria capitalista, el latifundio ganadero especulativo y la producción familiar (o comunitaria)”⁴.

Es evidentemente que Colombia posee una producción mayoritariamente sustentada en la forma familiar, de la que depende en gran medida de la generación de ingresos para la familia o grupo social, que se caracteriza por el papel fundamental de la mujer en el sentido de que ella genera buena parte de la mano de obra a través de sus hijos y la propia.

En otras palabras, la mujer no solo aporta su propia fuerza laboral que por lo general no es remunerada monetariamente, sino que además da vida a hijos que a su vez aportan más mano de obra a la Unidad Productora Agropecuaria (UPA), y se encuentra a cargo de las labores domésticas, la promoción de los valores y la educación del núcleo familiar, que demandan tiempo, pero tampoco recibe remuneración salarial.

En la misma dirección y al revisar los indicadores del mercado laboral que se presentan a continuación, se puede observar la crítica situación de las mujeres en cuanto a su participación dentro de la población económicamente activa, en la que algunos como la tasa de ocupación es la más baja (28%) comparada con las mujeres urbanas y hombres urbanos y rurales.

De la misma manera se puede visualizar igualmente que la participación en el ingreso ha sido muy baja para las mujeres rurales, que entre los años 1996 y 2005 corresponde a tan solo el 3.7%, frente a la de los hombres rurales que tuvo un desempeño a 5.9%:

Indicadores mercado laboral por sexo y zona. Participación en las decisiones del gasto y contribución a su financiamiento para el caso de las mujeres urbanas y rurales

Población	Indicador	Mujeres rurales (%)	Mujeres urbanas (%)	Hombres urbanos (%)	Hombres rurales (%)
Población total	Tasa de participación, Trimestre 12/2010 - 2/2011	35,40	55,70	73,90	75,80
	Tasa de ocupación, Trimestre 12/2010 - 2/2011	28,40	46,40	66,00	72,40
	Tasa de desempleo, Trimestre 12/2010 - 2/2011	18,70	16,80	10,70	4,50
	Tasa de desempleo oculto, Trimestre 12/2010 - 2/2011	3,20	1,30	0,40	0,20
	Evolución ingresos reales 1996-2005	3,70	4,10	-10,90	5,90
	Trabajo durante la última semana (Censo 2005)	9,46	28,38	45,33	45,80
Jefes de hogar	Realizó labores del hogar durante la última semana (Censo 2005)	49,78	30,00	2,35	6,35
	Tasa de participación	54,40	65,20	87,70	89,90
	Tasa de ocupación	49,10	58,50	83,10	91,80
	Tasa de desempleo	9,70	10,70	5,20	2,30
	Tasa de desempleo oculto	1,30	0,00	0,20	0,10
	No tenían cónyuge y estaban a cargo de hijos menores de 18 años (ECV 2008)	44,40	41,20	11,90	13,70
Jóvenes	Tasa de participación	31,40	48,80	59,70	73,00
	Tasa de ocupación	21,20	33,80	46,40	66,60
	Tasa de desempleo	32,50	30,60	20,50	8,70
	Tasa de desempleo oculto	4,90	1,80	0,70	0,50

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 134.

Se han configurado elementos que reflejan la dura realidad de la mujer en el campo, a modo de ejemplo la precariedad del tipo de remuneración que reciben por su trabajo en donde la labor agrícola no es reconocida en un 25% de las veces mediante ninguna forma de pago y 6.7% de las veces las mujeres reciben pago solo en especie, 7.5% compartido especie y dinero y solo el 60.6% en dinero. En contraste a las mujeres urbanas se les remunera un 86%.

4 Forero Álvarez, Jaime. Economía campesina y sistema alimentario: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria. Universidad Javeriana. Bogotá, 2003.

3 Ibidem, página 1.

Distribución porcentual de las mujeres en la zona rural que trabajaron durante los últimos doce meses anteriores a la encuesta por formas de remuneración, algún tipo de empleo (agrícola y no agrícola)

Tipo de remuneración	Agricultura (%)	No agricultura (%)	Total (%)
Dinero solamente	60,6	86,4	80,6
Dinero y especie	7,5	8,3	8,1
Especie solamente	6,7	1,3	2,5
No le pagan	25,2	41	8,8
Total	100	100	100

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 136.

Se encuentra que durante el año 2005 en las zonas rurales, el 84% de las mujeres decidieron solas el gasto familiar, mientras que a 2010 este porcentaje disminuyó a 72.9% y el aporte de ellas en el cubrimiento de los gastos aumentó en la proporción donde ellas pagan la mitad o más de 32% a 39% entre 2005 y 2010.

Participación en las decisiones de gasto y contribución a su financiamiento para el caso de las mujeres urbanas y rurales

		2005		2010	
		Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
Persona que decide cómo gastar el dinero	Solo la entrevistada decide (%)	91,2	84,6	76,29	72,9
	Junto con alguien más (%)	7,9	12,1	21,5	24,8
	Alguien más decide (%)	1	3,3	1,7	2,4
	Total (%)	100	100	100	100
Proporción de gastos del hogar que paga la entrevistada	Nada o casi nada (%)	27	29	24	31,1
	Menos de la mitad (%)	19,2	17,6	24,3	22,4
	La mitad o más (%)	35,9	32	46,6	39
	Ella paga todo (%)	17,9	21,5	5,1	7,5
	Total (%)	100	100	100	100
	Número de mujeres con remuneración	19405	3775	13298	3072

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 137.

El número de mujeres rurales que reciben remuneración en la zona rural bajó del 2005 (3.775 mujeres) a 2010 (3.072 mujeres) en 703 mujeres, es decir, el 18.6%, y la disminución entre las mujeres urbanas fue de 31.4%, en ese mismo lapso.

Los niveles de tenencia de la tierra por género son altamente alarmantes. Para las mujeres rurales desplazadas -según el PNUD- no alcanzan a ser el 30% de los propietarios de la tierra bajo ninguna forma de tenencia (propietaria, poseedora, ocupante baldío, ocupante de hecho), solo bajo la figura de heredera llega a un nivel de 32.5% frente a los porcentajes de apropiación relativamente altos que poseen los hombres solos.

Incluso el grupo familiar hombre y mujer alcanza a ser superior a tipo de poseedor mujer. Por ejemplo en ocupantes de baldíos el 70% de propietarios son hombres, 21.1% hombre y mujer y 8.9% solo la mujer.

Tenencia y Género

Forma de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada	Total de grupos familiares desplazados		
	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre y mujer (%)
Propietario(a)	64,2	26,5	9,3
Poseedor(a)	58,9	26,7	14,5
Ocupante de baldío	70,0	8,9	21,1
Ocupante de hecho	55,4	25,0	19,6
Heredero	56,3	32,5	11,2

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011: Colombia Rural. PNUD, página 139.

Recientemente se tiene como insumo fundamental de la situación de la mujer rural, las cifras, informes y documentos técnicos producidos por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano -Misión Rural-, la cual ha permitido dimensionar la problemática en Colombia.

El informe final de la Misión Rural, se decanta por la implementación de seis estrategias que corresponden a: derechos sociales, inclusión productiva, competitividad, sostenibilidad ambiental, desarrollo territorial y ajuste institucional, sobre las cuales se propone un cambio trascendental y fundamental en los lineamientos para el año 2030 en la política rural.

En líneas gruesas las seis estrategias se condensan así:

- **Inclusión social:** que propende por el cierre de las brechas sociales en la población rural hacia el año 2030, dotando de bienes de interés social como la alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento a estos habitantes del campo.

- **Inclusión productiva y agricultura familiar:** con esta estrategia pequeños productores y trabajadores del campo tendrán un acceso real y material a recursos productivos, integrar los eslabones de la cadena de producción y comercialización con remuneración salarial.

- **Competitividad:** Que busca proveer de manera adecuada y oportuna servicios públicos sectoriales como: asistencia técnica, ciencia, tecnología, innovación, acompañamiento integral, infraestructura de transporte y energía, adecuación de tierras, sanidad agropecuaria, entre otros. En esta directriz posee un papel fundamental la coherencia de los indicadores macroeconómicos del país y una política complementaria de comercio exterior hábil que fomente una base exportadora agropecuaria consistente con las necesidades del consumo local y externo.

- **Desarrollo ambiental sostenible:** Recursos como el agua, suelos, biodiversidad y riqueza forestal, deben ser cuidados, mantenidos y mejorados con el objeto de sostener en el largo plazo la provisión de servicios ecosistémicos y un uso productivo y ambientalmente sostenible. De manera tácita, la Misión establece que para el 2030 se debe detener la expansión de la frontera agraria y la deforestación.

- **Desarrollo territorial:** el cual permitirá ordenar las regiones para garantizar una organización ambiental, social y productiva de las categorías rurales (ciudades y aglomeraciones, intermedios, rural y rural disperso)⁵ para desarrollar de manera integral el campo.

- **Ajuste institucional y multisectorial:** el campo no debe ser visto como un eslabón aislado de otros ren-

5 La Misión Rural establece categorías rurales así:

Ciudades y aglomeraciones: Esta categoría agrupa a 117 entes territoriales y municipio cuya población en la cabecera es mayor a 100 mil habitantes.

Intermedios: Municipios con importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios que poseen entre 25 mil y 100 habitantes en la cabecera o que, aunque tengan menores cabeceras su densidad poblacional es superior a 10 hab/km². Esta categoría agrupa a 314 municipios.

Rural: Agrupa a 373 municipios cuyas cabeceras registran menos de 25 mil habitantes y presentan densidades poblacionales entre 10 hab/km² y 100 hab/km².

Rural disperso: Corresponde a 318 municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y baja densidad poblacional con menos de 50 hab/km².

glones productivos, por el contrario, debe articularse de manera ordenada y con visión de largo plazo para asegurar la disponibilidad de recursos públicos que viabilicen la correcta ejecución de la política rural. En este punto se demanda la realización de un Conpes rural que habilite un escenario marco para formular políticas públicas rurales para cada sector gubernamental con metas a 10 años que sean consecuentes con la primera estrategia de inclusión social, es decir, que contribuya al cierre de las brechas sociales. Otro elemento dentro de este ajuste institucional y que garantiza la realización del Conpes rural, corresponde a la realización de un Confis rural que asigne los recursos presupuestales y garantice que la política rural planteada por el Conpes sea una carta de navegación de largo plazo y no que obedezca a coyunturas políticas y/o bonanzas económicas.

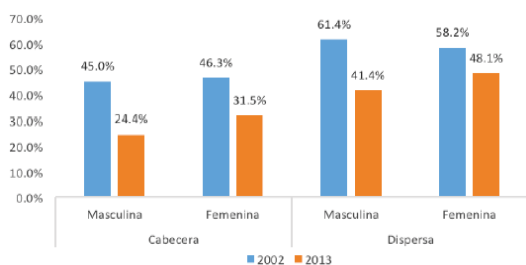
En el marco de los planteamientos de la Misión Rural, se presenta un elemento que es transversal a las seis estrategias y que robustece sus alcances: el enfoque de género. Entre las menores oportunidades que afrontan las mujeres rurales, se encuentran:

Pobreza monetaria

Se registra una brecha importante entre hombres y mujeres en materia de incidencia de pobreza monetaria, ya que entre 2002 y 2013 se registró en los hogares de las zonas urbanas donde el jefe de hogar es un hombre, una disminución de la incidencia de la pobreza monetaria de 20.6 p.p. (puntos porcentuales) al disminuir de 45% a 24.4% y para el caso de la jefatura femenina la disminución fue de 14.8 p.p., pues pasó de 46.3% a 31.5%.

Este indicador se torna aún más crítico para las mujeres rurales, pues mientras que a los hombres la incidencia de la pobreza extrema disminuyó en 20 p.p. (pasó de 61.4% a 41.4%), para las mujeres este descenso fue sólo de 10 p.p. al pasar de 58.2% a 48.1%.

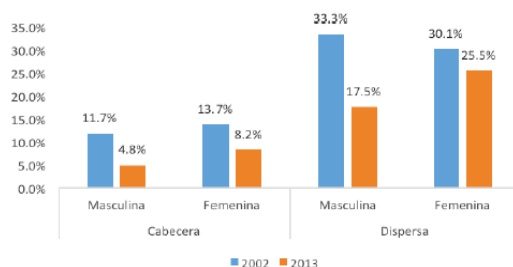
Incidencia pobreza monetaria por sexo del jefe de hogar



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Misión para la transformación del campo colombiano. Documento “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, pág. 34.

Otro indicador que relleva la desigualdad es el de pobreza monetaria extrema, que durante el mismo lapso 2002–2013, registró que amplias dificultades para las mujeres del campo. En el 2013 el 17.5% de los hogares del campo con un hombre como jefe de hogar eran pobres extremos y 25.5% de los hogares con jefatura femenina tenían esta condición, es decir, una brecha de 8 p.p., esta diferencia en las ciudades es de 3.4 p.p.

Incidencia pobreza monetaria extrema por sexo del jefe de hogar



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 34.

Aquí es válido traer a colación la siguiente premisa: *los hogares con jefatura femenina tienen una mayor probabilidad de ser pobres, y esta aumenta si además habitan en las zonas rurales*⁶.

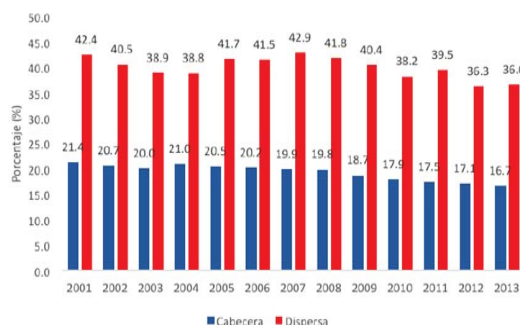
Brechas de género en el mercado laboral

Según las cifras de la Misión, la participación laboral de los hombres se ha mantenido en niveles del 75% desde la década de los setenta, y para las mujeres esta condición ha tenido una recuperación al pasar del 30% al 54%, en la actualidad. Pero es evidente que aun así persiste una diferencia de 20 p.p.

La brecha en términos de participación laboral de las mujeres rurales, no es sólo con los hombres, sino con las mujeres de la ciudad, ya que en 2013, la diferencia de la participación laboral en las cabeceras fue de 16.7% y en las zonas dispersas ese nivel se aumentó a 36.6%.

Se debe destacar la disminución de la brecha entre 2001 y 2013, tanto para las ciudades como para el campo, pero esto demuestra que a las pobladoras rurales les ha tomado más tiempo ganar espacios en el competido mundo laboral y, por consiguiente, se sigue restringiendo su autonomía económica.

Brecha de género en participación laboral



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 35.

⁶ Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 33.

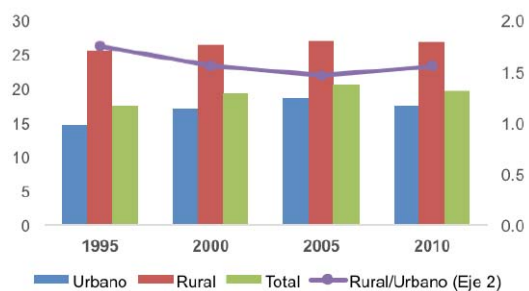
Aunado al indicador de la diferencia en el mercado de participación laboral, se tiene la salarial que agudiza el ya empobrecido escenario. La brecha salarial -entendida esta como la diferencia en el salario promedio de hombres y mujeres, en detrimento de estas- para el año 2012 en las zonas urbanas fue de 27.2%, es decir, las mujeres en las ciudades ganaron en promedio 27.2% menos que los hombres; y por su parte, la brecha salarial de las campesinas fue de 47.8%, esto se traduce en que el ingreso percibido por una trabajadora rural es ligeramente superior a la mitad del ingreso de los hombres rurales.

Aquí la premisa es: *“los trabajadores rurales generan en promedio menores ingresos y a su vez las mujeres rurales los menores ingresos entre todos. Esto evidencia la doble discriminación de las mujeres rurales: por género y por zona de origen”*⁷.

Embarazo adolescente

En este punto se reseña que la Tasa de Embarazo Adolescente TEA para las zonas rurales fue de 11 p.p., mayor que el registro en las zonas urbanas y que para el periodo de 1995 a 2005, la tasa de aumento de la TEA en el campo fue menor al observado en las ciudades, lo cual ha minimizado la brecha entre estos dos escenarios.

Se ha establecido en el Conpes social 147 que un factor que impide el embarazo en la adolescencia es la posibilidad de un proyecto de vida y construcción de sueños en la población joven, por lo cual es indispensable el acceso a educación, oportunidades laborales, acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.



Tasa de embarazo adolescente

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para la transformación del campo colombiano. Documento técnico “Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano”, febrero de 2015, página 37.

En ese último aspecto, la línea base de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia muestra que los jóvenes rurales de 10 a 19 años poseen una menor posibilidad de apoyo clínico en la determinación de su vida sexual y reproductiva.

Igualmente, en las ciudades 20% de los hombres y 31% de las mujeres adolescentes pueden obtener sin costo alguno un método de planificación, pero en el campo este margen se reduce a 9% y 23% en hombres y mujeres, respectivamente.

Migración de las mujeres rurales jóvenes en busca de mejores oportunidades

Los factores que han antecedido han derivado en la creciente migración de las mujeres jóvenes del campo a las ciudades, propiciando un desequilibrio de género entre las ciudades y la ruralidad.

Las principales razones por las cuales las mujeres migran a las ciudades se encuentran:

- Acceso a educación superior con énfasis en técnica y tecnológica.
- Huir de las tradicionales divisiones de género.
- Oportunidades laborales.

Bajo acceso a activos

Esta situación se refiere específicamente al hecho del escaso acceso que tienen las mujeres rurales a los diversos factores productivos (tierra, crédito, asistencia técnica, entre otros), y que dan cuenta de una alta informalidad en la tenencia de la tierra y el desarrollo de las actividades que pudieran servir de sustento económico para ellas y sus familias.

Para corroborar este panorama, se trae a colación el hecho de que de las formas de tenencia de la tierra que en el marco del conflicto armado fueron obligadas a dejar, la desigualdad se ensaña particularmente con las mujeres: del total de personas que afirman ser propietarios, el 64.2% fueron hombres, el 26.5% mujeres y el 9.3% con derechos compartidos⁸.

La desigual participación de la mujer en la tenencia de la tierra, presenta un empeoramiento de los hechos por la falta de conocimiento y apropiación de las mujeres rurales en sus derechos sobre los predios, por lo cual son más fáciles de despojar, desplazar y limitar en el acceso a los diversos procesos de restitución.

Ahora bien, de los anteriores indicadores sobre el escaso acceso a las pobladoras rurales, se debe pasar a cifras certeras que permitan dimensionar esta situación en la ruralidad colombiana.

Aportes del III Censo Nacional Agropecuario

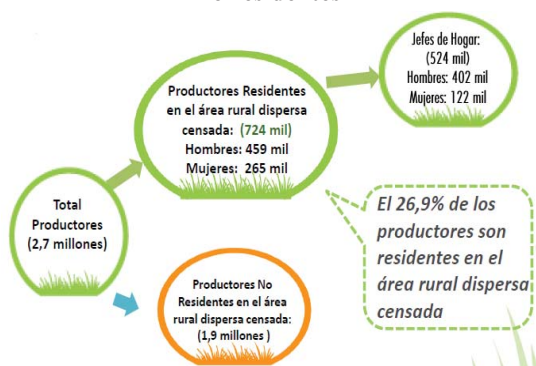
Los actuales resultados que está arrojando el III Censo Nacional Agropecuario (IICNA), están develando realidades de nuestros campos que no se imaginaban y que denotan el alto impacto benéfico que tendría la sanción de una Ley como la propuesta en el presente documento.

Acorde con el IICNA en el país existen cerca de 2,7 millones de productores, de los cuales 1,9 millones no residen de manera permanente en las Unidades Productoras Agropecuarias (UPA), con lo cual se deduce que el 26,9% de los productores colombianos son residentes permanentes de los campos colombianos, lo que equivale a 724 mil productores y de estos, 263 mil son mujeres rurales, es decir, el 36,4% del universo de productores residentes son mujeres.

⁷ Ibídem, página 34.

⁸ Cifras de la Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada, 2010.

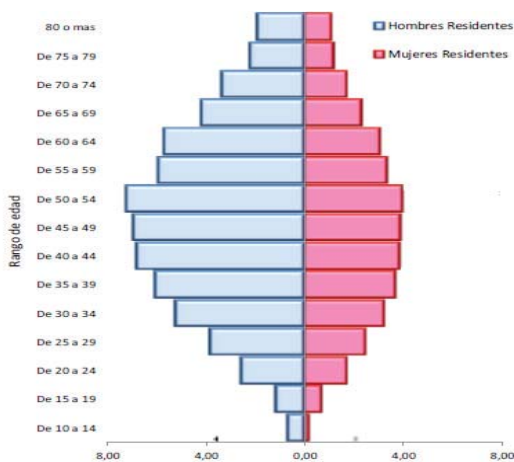
Universo de productores rurales residentes y no residentes



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 2, septiembre de 2015.

Continuando con las cifras del IICNA, se encuentra que de las 263 mil mujeres residentes del área rural dispersa, la mayor cantidad se ubican en un rango de edad entre los 40 y 54 años, y contrastando con la evidencia estadística que publicó el Banco de la República en su estudio “Mujer rural y violencia doméstica”⁹, se infiere que las mujeres de este intervalo registraron sospecha de violencia doméstica entre un 10% y 20% en el periodo 2009 a 2013.

Distribución (%) de los productores residentes en el área rural dispersa censada, según edad y sexo.



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 2, septiembre de 2015.

Por otra parte, el estudio del Banco de la República señala que aunque la violencia doméstica contra las mujeres rurales desciende a partir de los 40 años, son las pobladoras rurales entre 20 y 39 años, las que mayores niveles de violencia sufren.

⁹ Banco de la República. Mujer y violencia doméstica en Colombia. Borradores de economía, número 916 de 2015.

Al cruzar este rango de edad con los resultados del IICNA, se obtiene que son 79.905 mujeres residentes del área rural dispersa quienes tienen mayor probabilidad de sufrir de violencia doméstica, las cuales representan el 30% del universo de pobladoras rurales.

Número de Productores Residentes en el área rural dispersa censada, según rangos de edad y sexo.

Rango de edad	Total productores residentes área rural dispersa censada		
	Total	Mujeres	Hombres
Total	725.225	263.981	461.244
De 10 a 14	5.703	1.272	4.431
De 15 a 19	12.866	4.861	8.005
De 20 a 24	30.713	12.398	18.315
De 25 a 29	45.153	17.749	27.404
De 30 a 34	61.139	23.182	37.957
De 35 a 39	70.379	26.576	43.803
De 40 a 44	77.281	27.992	49.289
De 45 a 49	78.478	28.169	50.309
De 50 a 54	81.137	28.711	52.426
De 55 a 59	67.420	24.249	43.171
De 60 a 64	63.682	22.388	41.294
De 65 a 69	47.413	16.817	30.596
De 70 a 74	37.106	12.740	24.366
De 75 a 79	24.677	8.663	16.014
80 o más	22.078	8.214	13.864

Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 2, septiembre de 2015.

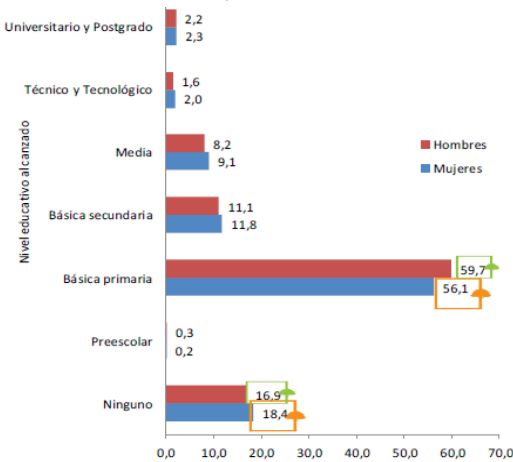
Pese a las desalentadoras cifras, lo más importante del estudio del Banco de la República se refiere dos conclusiones:

- Que la violencia doméstica en las zonas rurales de Colombia se constituye en un problema de salud pública que genera costos económicos y sociales en cerca del 34% de las mujeres del campo.
- Que los aumentos en los ingresos laborales de las mujeres rurales de los renglones café, banano, frutas, cría de ganado porcino y comercio, les permite reducir el riesgo de sufrir violencia doméstica, frente a las pobladoras rurales que se dedican a las actividades de cría de aves de corral y sector servicios (servicio doméstico).

Con este panorama se consolida la ingente necesidad de formular e implementar políticas públicas que minimicen la violencia doméstica, a través del empoderamiento de las mujeres en la generación de sus propios ingresos económicos en sus terruños y con la focalización de los instrumentos gubernamentales en determinados renglones productivos.

El diagnóstico se agudiza revisando los niveles educativos alcanzados por los pobladores rurales residentes, tanto hombres como mujeres, donde se observa que más de la mitad de productores solo lograron básica primaria, seguido de ningún nivel de estudio. En básica primaria las mujeres con este nivel son del 56,1% y los hombres con el 59,7%.

Distribución (%) de los productores residentes en el área rural dispersa censada, por nivel educativo alcanzado y sexo.



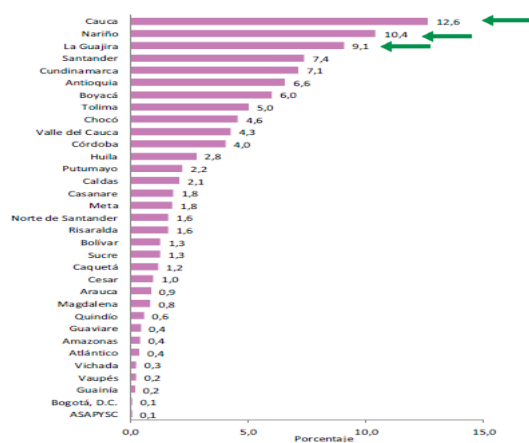
Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 2, septiembre de 2015.

En el nivel de ningún tipo de estudio los hombres representan el 16,9% y las mujeres un mayor registro de 18,4%.

En cuanto a la jefatura de hogar, se encuentra que de los 725 mil productores residentes, 527 mil son jefes de hogar y de estos, el 23,39% son mujeres, es decir, 123.448 pobladoras rurales tienen a su cargo las decisiones del núcleo familiar, y a su vez “tienen mayoritariamente entre 40 y 54 años y su máximo nivel educativo fue primaria”¹⁰.

Las cifras revelan que casi la tercera parte de los jefes de hogar mujeres residentes en el área rural dispersa censada se concentran en los departamentos de Cauca (12,6%), Nariño (10,4%) y La Guajira (9,1%) y en departamentos como Guainía, Vaupés, Vichada, Atlántico, Amazonas, Guaviare, Quindío, Magdalena y Arauca los niveles de mujeres que son jefes de hogar no alcanzan al 1% para cada ente territorial.

Distribución (%) del productor residente, jefe de hogar mujer, en el área rural dispersa censada según departamento.

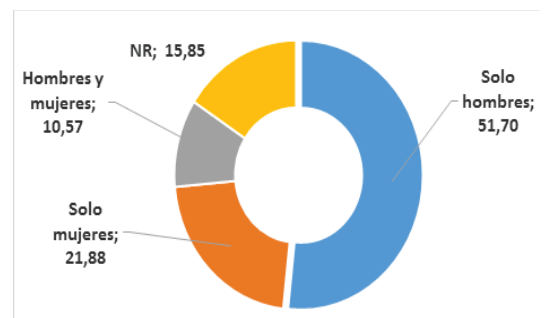


Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 2, septiembre de 2015.

Con cifras más desagregadas en materia de las UPA y el poder decisión en la producción, se obtuvo de los anexos estadísticos departamentales del

IICNA, que en el país existen 2.279.946 Unidades Productoras Agropecuarias (UPA). De ese total, la producción de 1.178.938 de UPA está a cargo solamente de hombres, es decir el 51,7% y 498.546 UPA están a cargo de solo mujeres, lo cual representa el 21,88%, seguido de 239.899 UPA a cargo de hombres y mujeres (10,57%) y 362.563 UPA que no responde (15,9%).

Participación (%) de las UPA de personas naturales en el área rural dispersa censada, según sexo de las personas que toman decisiones de producción



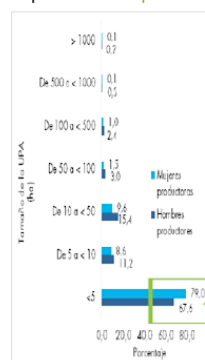
Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Anexos departamentales del boletín N° 2, septiembre de 2015. Cálculos y elaboración propios.

Con base en las anteriores cifras se encuentra la indiscutible y trascendental labor de las mujeres en la ruralidad, ya que casi medio millón de UPA y su producción en el área rural dispersa, están a cargo de las pobladoras del campo.

Por otra parte, las UPA de las mujeres rurales son en alto grado micro y minifundios. A continuación, se presentan algunas cifras relacionadas con el tamaño de las UPA:

• Del total de UPA en manos de solamente mujeres, el 79% son de un área menor a 5 ha, mientras que en las UPA de los hombres este nivel es del 67%. Para el caso de las UPA cuya extensión excede las 1.000 ha, se encuentran 333 en manos de mujeres, frente a 2.019 en manos de los hombres, lo cual en términos porcentuales equivalen a 0,06% para las mujeres y 0,17% para los hombres. Si bien en las grandes extensiones las participaciones son muy bajas, estas cifras demuestran como las UPA de las mujeres son proporcionalmente menores en sus áreas (microfundio), frente a las que pertenecen a los hombres.

Distribución (%) del número de UPA de personas naturales por tamaño (ha.), según sexo de la persona que toma las decisiones de producción



Distribución (%) del área rural dispersa censada de las UPA de personas naturales por tamaño (ha.), según sexo de la persona que toma las decisiones de producción

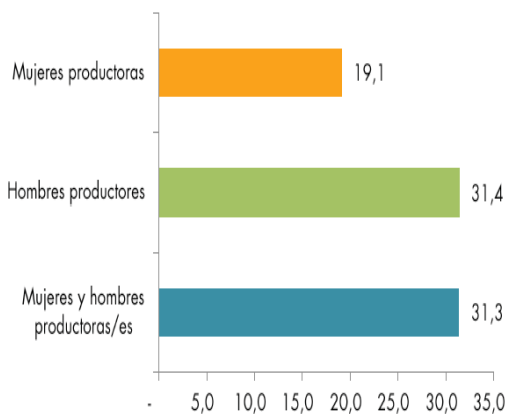


Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 7, septiembre de 2015.

10 DANE, IICNA, presentación del 2 boletín, página 17.

- Respecto a la disposición de maquinaria para la realización de las actividades agropecuarias, el 31,4% de las UPA de los hombres dispone de esta, y en el caso de las UPA de las mujeres solo el 19,1% tiene acceso a este factor de producción.

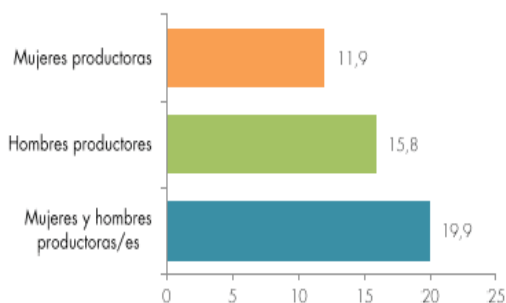
Participación (%) de las UPA de personas naturales que declararon tener maquinaria según sexo de la persona residente que toma las decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 7, septiembre de 2015.

- Respecto a la solicitud de instrumentos de crédito en 2013, se encontró que una mayor participación de las UPA con mujeres y productores residentes del 19,9%, seguido de las UPA con hombres productores del 15,8% y las UPA de solo mujeres con un 11,9%.

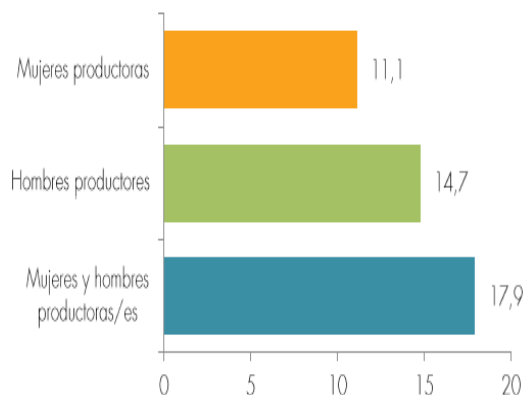
Participación (%) del número de UPA de personas naturales que solicitaron crédito, según sexo de las personas residentes que toman las decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 7, septiembre de 2015.

- El acceso de la asistencia técnica entre los pobladores rurales ha sido del 14,7% para los hombres y para las mujeres del 11,1%.

Participación (%) de las UPA de personas naturales que recibieron asistencia técnica durante 2013, según sexo de las personas que toman decisiones de producción



Fuente: DANE, III Censo Nacional Agropecuario. Boletín N° 7, septiembre de 2015.

Las estadísticas previamente reseñadas enseñan cómo los hombres registran un mayor nivel de acceso en los insumos para el desarrollo de las actividades agropecuarias –pese a que siguen siendo bajos–, y las mujeres continúan aún más rezagadas, lo cual demuestra que el legislativo debe trabajar de manera armoniosa para robustecer la adopción del enfoque de género en la implementación de la política pública rural del país.

Ejecución de la política rural: resultados en favor de las mujeres del campo

Al observar los resultados concretos de la aplicación de la política de mujer rural en el país se encuentran importantes desigualdades en varios de los instrumentos, en los que muy a pesar de los propósitos legislativos y la política pública del Estado aún existe una gran distancia con las expectativas que sobre resarcimiento social tiene hoy el país.

De acuerdo con información suministrada por el MADR¹¹ y el Incoder, se puede deducir que en cuanto al acceso a las tierras baldías y los programas de fomento al desarrollo rural, la participación de la mujer se encuentra aún lejos de lo deseable y lo que se ha determinado como propósito nacional en materia de equidad de género y eliminación de toda forma de discriminación de género.

Según los reportes de adjudicación de baldíos en las diversas modalidades –compra directa, subsidio integral de tierras, entre otros–, se observa que durante el periodo acumulado 2000-2012, las mujeres han venido recibiendo una menor cantidad de títulos en relación a los hombres, ya que del total de 9.4 millones de has., que se entregaron en ese periodo, apenas 1.1 millón de has., se entregaron a las pobladoras rurales, es decir, apenas el 11%. Esto demuestra cómo la ausencia de un enfoque diferencial de género no deriva en la equidad que el país necesita.

11 Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a oficio del 31 de julio de 2014.

Reporte adjudicación de tierras por modalidad y género. 2000 -2012

Modalidad	Familias			Hectáreas			Total Familias	Total hectáreas
	Femenino	Masculino	Sin identificar	Femenino	Masculino	Sin identificar		
Compra Directa	1,952	2,963	1	18,686	29,497	8	4,916	48,192
Dirección Nacional de Estupecientes	637	2,252		7,475	29,259		2,889	36,733
Fondo Nacional Agrario	967	3,739	99	10,042	37,625	2,488	4,805	50,154
Gestión de Asuntos Étnicos			92,723			6,248,663	92,723	6,248,663
Otorgamiento de Subsidios de Tierras	1,597	2,341		11,564	17,968		3,938	29,532
Titulación de Baldíos	40,063	58,776	1,204	1,059,250	1,999,900	3,343	100,043	3,062,493
Total General	45,216	70,071	94,027	1,107,017	2,114,248	6,254,501	209,314	9,475,766

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, oficio 20141000165821 del 4 de agosto de 2014.

Si se revisa por número de familias la situación no mejora en términos de equidad de género.

Para el mismo lapso 2000-2012, se entregaron tierras a 209 mil familias, de las cuales 40 mil estaban a cargo de mujeres, lo cual representó el 21%.

Ahora bien, revisando la información desagregada por modalidad de entrega se encuentra que a través de Compra Directa se adjudicaron 48 mil has., y de estas 18 mil fueron para mujeres (38%), en la modalidad de

Subsidio Integral de Tierras y titulación de baldíos, entendido este último como reforma agraria; las mujeres recibieron entre los años 2000 y 2012 el 39% y 34% del total de la superficie que fue objeto de dichos procesos administrativos.

Con cifras a corte de junio de 2014, se encuentra que se beneficiaron con titulación de baldíos 108 mil familias en todo el país a quienes se les adjudicaron 3.2 millones de hectáreas.

Titulación de baldíos a campesinos. Consolidado por años, desagregado por jefatura de familia, periodo 2000 a junio de 2014.

Año	Mujeres		Hombres		Total	
	familias	hectáreas	Familias	hectáreas	familias	hectáreas
2000	374	19,957	727	27,839	1,101	47,796
2001	533	21,117	1,186	84,408	1,719	105,525
2002	887	27,839	1,733	57,262	2,620	85,101
2003	283	10,008	418	25,530	701	35,538
2004	1,311	56,422	2,480	108,931	3,791	165,353
2005	2,234	59,342	4,247	94,923	6,481	154,265
2006	3,408	180,694	5,212	298,209	8,620	478,903
2007	1,833	26,760	2,568	53,847	4,401	80,607
2008	3,602	92,116	6,311	193,544	9,913	285,661
2009	7,737	124,195	11,239	251,614	18,976	375,808
2010	5,561	128,136	7,240	217,562	12,801	345,697
2011	5,815	130,113	6,816	261,576	12,631	391,689
2012	6,486	182,553	8,598	324,656	15,084	507,208
2013	3,374	31,440	5,282	95,855	8,656	127,295
2014	531	14,802	960	35,523	1,491	50,324
Total	43,969	1,105,493	65,017	2,131,277	108,986	3,236,770

Fuente: Incofer, cálculos y elaboración propia.

Para ese periodo de tiempo, se tiene que por cantidad de familias donde las mujeres ejercen la jefatura de hogar se beneficiaron el 40% del total de núcleos familiares en dicho periodo, es decir cerca de 44 mil mujeres. Sin embargo, por cantidad de hectáreas que se entregaron las mujeres recibieron para todo el lapso señalado, apenas el 34% de la superficie expresada en hectáreas, es decir, 1.1 millón de has.

Por otra parte la participación de las mujeres del campo en el programa de Subsidio Integral de Tierras – SIT–, si bien muestra que proporcionalmente las pobladoras rurales tienen un nivel de participación que oscila entre el 40% y 43%, para el caso de familias beneficiadas y subsidios recibidos; se encuentra una lamentable situación al desagregar el acceso a nivel departamental.

Programa Subsidio Integral de Tierras. Desagregado por tipo de población y jefatura de familia 2008 a 2014 junio.

Jefatura de Hogar	Mujeres		Hombres		Total General	
Tipo de beneficiario	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)	Familias beneficiadas	Valor subsidio adjudicado (millones)
Campesino	1,281	37,160	2,749	80,485	4,030	117,645
Desplazado	2,052	60,702	1,782	51,947	3,834	112,649
Total General	3,333	97,862	4,531	132,432	7,864	230,294

Fuente: Incofer, cálculos y elaboración propia.

En el lapso de 2008 a junio del presente año, se han otorgado \$60 mil millones en Subsidio Integral de Tierras SIT, a 2.052 mujeres cabezas de familia con condición de desplazamiento forzado. Sin lugar a dudas, es un esfuerzo considerable que realiza el Gobierno para

minimizar las penurias de estas familias, pero se considera que aún se puede mejorar y elevar estas cifras. Desagregando a nivel territorial se detecta un panorama aún más desalentador.

Otorgamiento de Subsidio Integral de Tierras a Mujeres Desplazadas. 2008-2014 (junio). Cifras en pesos.

Departamento	Familias beneficiadas	Valor del Subsidio	Promedio Familias beneficiadas anual*
Antioquia	37	955,125,403	6
Arauca	213	6,851,053,046	33
Bolívar	52	1,392,491,122	8
Boyacá	5	145,004,655	1
Caldas	25	803,912,550	4
Caquetá	43	1,220,990,570	7
Casanare	24	789,735,605	4
Cauca	116	2,986,479,022	18
Cesar	22	695,041,486	3
Córdoba	137	4,420,510,858	21
Cundinamarca	72	2,328,941,371	11
Guainía	1	31,503,737	0
Guaviare	12	368,389,299	2
Huila	166	4,792,529,396	26
La Guajira	60	1,995,232,977	9
Magdalena	91	2,732,798,669	14
Meta	48	1,443,473,406	7
Nariño	202	4,981,889,338	31
Norte de Santander	23	697,141,212	4
Putumayo	100	2,908,162,851	15
Quindío	85	2,723,661,900	13
Risaralda	32	817,656,189	5
Santander	57	1,743,571,028	9
Sucre	130	3,788,190,727	20
Tolima	224	6,960,044,768	34
Valle del Cauca	68	1,878,640,852	10
Vichada	7	250,569,695	1
Total General	2052	60,702,741,732	

Fuente: Incofer. *Columna de promedio de familias beneficiadas anuales de elaboración propia.

Departamentos como Boyacá registran que durante ese periodo de 2008 a junio de 2014 (6.5 años), se otorgó SIT a solamente 5 familias desplazadas con jefatura de hogar a cargo de una mujer, esto quiere decir que en promedio se benefició 1 familia por año con este programa del Incoder.

Otros departamentos que arrojan esta misma situación crítica son:

- Casanare: durante el periodo se beneficiaron 24 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 4 familias.
- Cesar: durante el periodo se beneficiaron 22 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 3 familias.
- Guainía: durante el periodo de 6.5 años solo se benefició 1 familia con el SIT.
- Guaviare: durante el periodo se beneficiaron 12 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 2 familias.
- Meta: durante el periodo se beneficiaron 48 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 7 familias.
- Norte de Santander: durante el periodo se beneficiaron 23 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 4 familias.
- Risaralda: durante el periodo se beneficiaron 32 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 5 familias.
- Vichada: durante el periodo se beneficiaron 7 familias del SIT, lo que arroja un promedio anual de 1 familia.

Antecedentes proyecto legislativo

Este proyecto de ley ha cursado tránsito legislativo en dos ocasiones durante el pasado periodo del Congreso 2010-2014. En su primer intento se le asignó la numeración 225 de 2012 Cámara y 149 de 2012 Senado, alcanzando a surtir tres debates y quedando cerca de convertirse en Ley de la República, faltándole solo el debate en plenaria de Cámara de Representantes. Luego, se vuelve a presentar el 20 de agosto de 2014 y se asigna el número 75 de 2014 Cámara.

Durante ese proceso el proyecto recibió dos conceptos positivos tanto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), y de los cuales se sustrae los apartes más representativos a continuación:

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En aras de mostrar la pertinencia e importancia de la presente iniciativa legislativa, es oportuno reseñar el concepto positivo que emitió el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante oficio del 10 de diciembre del año 2012, firmado por el Ministro de la cartera en ese entonces, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar y que indica:

“En cuanto a los porcentajes que se propone en el artículo 2° del proyecto de ley de origen parlamentario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que es una fórmula acertada porque con base en la información suministrada por el Incoder en el marco del Comité Interinstitucional para la reglamentación de la Ley 731 de 2002, esta entidad presentó como indicador de adjudicación el número de predios adjudicados a familias con jefatura femenina en sus procesos de los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (julio 31) y se estableció que 27.728 predios equivalen al 41% de la totalidad de predios adjudicados (63.318), fueron adjudicados a familias con jefatura femenina.

La fórmula que propone el Proyecto de ley es acertada, realista y permite lograr de forma progresiva mayor equidad en este sector; donde la mujer debe y cumple un rol esencial”¹²

Adicionalmente, el Ministerio no solo da un concepto favorable sino que acompaña la iniciativa legislativa concluyendo:

“el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural celebra esta importante iniciativa de las autoras del proyecto de ley... El Presente proyecto de ley que se pone a consideración de la Honorable Comisión Quinta de Senado, es otra importante herramienta más, que busca lograr equidad de género y se suma a las medidas que ha venido adoptando esta administración en aras de superar la inequidad de género que se presenta en el sector rural”¹³.

Departamento para la Prosperidad Social

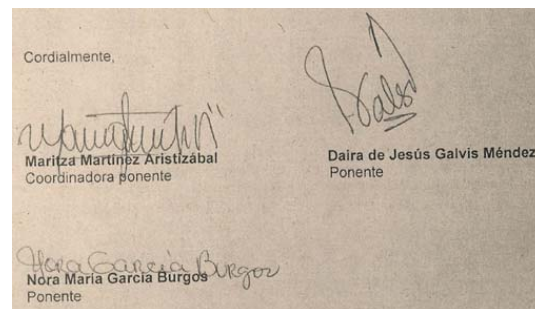
Esta entidad manifestó formalmente mediante oficio del 29 de noviembre de 2013, cómo la iniciativa legislativa soporta y robustece los alcances de la Ley 160 de 1994 en materia de enfoque diferencial de género:

“... teniendo en cuenta que la población rural es sujeto de especial protección constitucional, es forzoso concluir que el proyecto de ley desarrolla de manera específica y sistemática dicho artículo 64 en concordancia con los artículos 13 y 43 de la Constitución, a favor de la mujer rural como cabeza de familia (enfoque diferencial).

El proyecto se encuentra dentro de los parámetros del artículo 64 y 43 de la CN, en tanto se refiere de manera específica a la población rural femenina, al establecer unas medidas (artículos 2°, 3°, 4° y 5°) a su favor para corregir las desigualdades existentes, entre hombres y mujeres en Colombia, en materia de acceso a la tierra rural y por lo tanto busca materializar la igualdad de oportunidades para las mujeres en ese sentido”¹⁴.

IV. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión V del Senado de la República, dar primer debate al proyecto de ley número 06 de 2016 Senado por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones, en los términos que se proponen en el presente informe.



12 Concepto del Proyecto de ley número 149 de 2012 Senado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del 10 de diciembre de 2012.

13 Ibidem.

14 Concepto al Proyecto de ley número 225/12 Cámara, 149/2012 Senado del Departamento para la Prosperidad Social del 29 de noviembre de 2013.

**TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2016
SENADO**

por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto promover la equidad de género en la adjudicación de los terrenos baldíos nacionales, en la asignación de vivienda rural, la distribución de recursos para la promoción de proyectos productivos para fomento de la actividad rural, así como fijar mecanismos que garanticen su real y efectiva aplicación con el fin de erradicar cualquier forma discriminatoria de género.

Artículo 2°. Créase el artículo 65A en la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 65A.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incodec o quien haga sus veces, a través de los instrumentos de política sectorial, aplicarán el enfoque diferencial de género en la adjudicación de las tierras baldías nacionales.

Será obligatoria la adjudicación de mínimo el 40% de los terrenos baldíos adjudicados durante cada año, a familias en cabeza de mujeres rurales: el 60% de los terrenos restantes será adjudicado a familias encabezadas por hombres o mujeres que cumplan con los requisitos que la ley establece”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 69.** La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el Incora en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.

En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.

Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de

la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.

Las islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional solo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del Incora.

En igualdad de condiciones, se debe preferir a quienes sean campesinos o pescadores ocupantes.

En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero solo para fines de explotación con cultivos de pancoger.

Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

Parágrafo. En el evento en que el solicitante de la adjudicación sea una familia desplazada que esté en el Registro Único de Víctimas, podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará por el Incodec reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.

En todo caso, el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en este artículo relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras y los demás requisitos que por ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento”.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 70.** Podrán ser beneficiarias de la presente ley las mujeres rurales mayores de 16 años, salvo las excepciones legales, que no sean propietarias de tierras, que tengan tradición en labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad, y que deriven de la actividad rural por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos. Se priorizará a aquellas que ostenten condición de madres cabeza de familia.

Las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores,

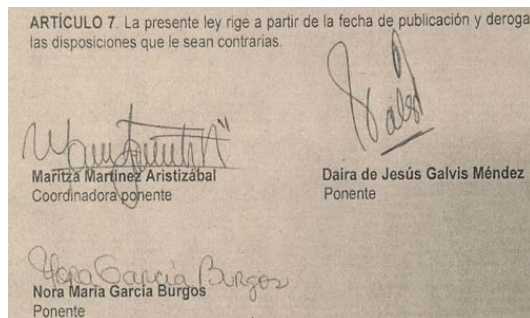
o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos.

Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de estos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, tendrá un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentar los términos de pobreza y marginalidad que definan los criterios de elegibilidad de las mujeres beneficiarias de la adjudicación de baldíos de reforma agraria”.

Artículo 5°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán cada año la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los subsidios para la construcción o adquisición de vivienda rural nueva y también de los destinados para mejoramiento y saneamiento básico. El 60% de los subsidios restante se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las entidades que favorecen la actividad rural, garantizarán la asignación a mujeres rurales de al menos el 40% de los recursos que cada año se destinen para proyectos productivos por parte de los diferentes fondos, planes, o programas. El 60% restante de los recursos presupuestados para cada año se asignará a hombres o mujeres que cumplan con los requisitos en igualdad de condiciones.



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2016 SENADO

por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2016

Doctor

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 58 de 2016 Senado, por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2016 SENADO

por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.

Respetado señor Presidente,

Con motivo de la designación de la que me ha honrado la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 58 de 2016 Senado, por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva**, en consecuencia paso a desarrollar los siguientes puntos a saber:

i) **Antecedentes del proyecto**

ii) **Objeto**

iii) **Justificación**

iv) **Cuerpo normativo propuesto para primer debate**

v) **Proposición final**

Desarrollo del informe

i) **Antecedentes del proyecto**

La presente iniciativa legislativa fue radicada el pasado 27 de julio de 2016 por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Orlando Castañeda, Paloma Valencia, Édinson Delgado, Fernando Araújo, María del Rosario Guerra, Daniel Cabrales, Antonio Correa y Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

A nuestro proyecto se le ha asignado el número 58 de 2016 en el Senado, se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 549 de 2016 y por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República del martes 16 de agosto, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

ii) **Objeto**

El proyecto de ley se encamina a fijar con fuerza vinculante de ley el deber permanente de monitorear, controlar, vigilar e inspeccionar las actividades que puedan afectar la salud pública colectiva (individual y conjunta) de la sociedad colombiana. Ello a fin de superar la ambigüedad que se ha identificado cuando se busca el criterio técnico y autoridad que pueda determinar **cuáles, cómo y cuándo** debe reglamentarse, restringirse o prohibirse el ejercicio de las actividades de explotación, transformación, industrialización, comercialización y uso de materias primas o secundarias que puedan causar afectación a la salud.

Considera que los avances científicos, la investigación y la producción intelectual científica debe ir de la mano para avanzar de manera sistemática y coordinada con las instancias estatales que tiene competencia de dirección

(Ministerio de Salud); Vigilancia, Control e Inspección (Superintendencia Nacional de Salud, Invima, Instituto Nacional de Salud) para que bajo el principio constitucional de la Colaboración Armónica de las instancias del Estado se trabaje en procura de la protección de toda forma de vida sea cual fuera la exposición de esta a una fuente de peligro o que represente riesgo.

Los autores resaltan el alcance del proyecto de ley, así:

a) Establece competencia de decisión y orientación de la instancia ejecutiva del Estado en cabeza de la cartera ministerial de Salud y Protección Social, de las decisiones de regular, restringir y/o prohibir el uso de una sustancia o materia prima y/o el ejercicio de una actividad económica, artesanal o industrial de aquella. Sin que sea óbice para el ejercicio de las competencias de las instituciones que actualmente tienen que ver con la manipulación, manejo industrial o doméstico de materias primas o sustancias químicas.

b) Se ocupa de fijar la competencia y obligación que tiene el Estado (en cabeza principalmente del Ejecutivo) para identificar, planear, aplicar y garantizar las condiciones que mitiguen o gradúen los efectos de las decisiones de restricción, regulación y prohibición de actividades que otrora hayan sido consentidas e incentivadas y de las cuales se haya realizado el ejercicio legítimo y legal, cuenten con un tratamiento racional y proporcional, a fin de no causar mayores daños o efectos que agraven la situación generada por el uso de la sustancia o materia prima.

c) En consecuencia con lo anterior, el proyecto precave con sentido de proporcionalidad y razonabilidad, que las decisiones que impliquen restricciones y prohibiciones eviten los efectos como el pánico económico, la zozobra pública, inestabilidad social o familiar que decisiones sin la debida planificación puedan ocasionar cuando se vaya a afectar una actividad económica, vaya a penalizarse o a sancionarse, máxime si dichas decisiones no parten de consenso científico y planificación a corto, mediano y largo plazo.

iii) Justificación

Se resalta en el proyecto la preocupación del Congreso de la República por incentivar un activo debate acerca de la regulación sobre el uso y manipulación de materias primas con riesgo de afectación a la salud de la población. Existen antecedentes importantes sobre el trabajo realizado por el Legislador en interés de la salud colectiva e individual de los colombianos, verbi gracia la Ley Antitabaco (Ley 1335 de 2009) la cual es una muestra entre previsiones de orden regulatorio y prohibitivo, esto último, especialmente en defensa de la salud de los menores de edad y en general de la población.

Resalta el proyecto otro antecedente de la regulación y de prohibición del sector de bebidas embriagantes y por tanto, identificada como riesgosa y nociva cual es la Ley 124 de 1994 por la cual se prohíbe el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad, la cual restringe obligó a que *“toda publicidad, identificación o promoción sobre bebidas embriagantes”* que consagra el deber y prohibición de expendio a menores de edad.

Finalmente, refiere la previsión de la Ley 769 de 2002 (con su antecedente Ley 105 de 1883 sobre transporte de sustancias peligrosas) *“Código Nacional de Tránsito Terrestre”* que regula la conducción de vehículos -considerada como una actividad peligrosa- fijando los principios rectores de *“seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identifica-*

ción, libre circulación, educación y descentralización”; y considerando los grados de peligrosidad para las sanciones¹ ante cualquier infracción a las normas de restricción y prevención.

Todo lo anterior, tienen en común que dichas actividades (principalmente de consumo) afectan o pueden afectar a la población con especial protección constitucional como son los niños y adolescentes, el artículo 9º de la Ley 1098 de 2006 que atinadamente indica:

“En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona” y que *“En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”* (resaltos nuestros).

Los respetables autores de la iniciativa resaltan cómo estas previsiones se ocupan de actividades que han sido calificadas como peligrosas pero que se permite ejercer con limitaciones a fin de observar el artículo 333 de la Constitución Política. Sin embargo, en los casos o circunstancias donde la nocividad y peligrosidad se ha considerado inmanejable, se ha protegido a la población afectada o potencialmente afectada con la prohibición definitiva.

Así el articulado plantea dos ideas, sobre las cuales reposa la iniciativa:

- *La regulación y/o prohibición de uso de una materia prima o de cualquier sustancia debe consultar la mirada objetiva del consenso científico que orientan a la adopción de recomendaciones o declaraciones internacionales para los Estados en el ejercicio de una actividad Industrial o laboral y en particular las decisiones de un Estado en su legislación interna, se deben orientar objetivamente por la consideración de autoridad técnica competente y las consultas Interdisciplinarias².*

El proyecto enlista sendas normas internacionales provenientes de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud, las agencias internacionales para la investigación (verbi gracia Agencia Internacional de Investigación para el Cáncer; Unión Internacional de Control de Cáncer); el Comité Conjunto Internacional de Políticas de las Sociedades de Epidemiología y demás colegios reconocidos que orientan sus investigaciones hacia los asuntos que atañen a la salud pública colectiva, quienes al publicarlas incentivan y llaman la atención de los Estados. Acto seguido el proyecto refiere las treinta recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -desde 1981- que son base de acuerdos transnacionales expresados en tratados internacionales y para el caso de Colombia, la expedición, sanción y promulgación de leyes que los adopten y que al tratarse de Derechos Humanos, prevalecen en el orden interno³.

1 **Artículo 130. Gradualidad.** Las sanciones por infracciones a las normas de tránsito se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad de la infracción. Para este efecto se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas. En caso de fuga se duplicará la multa.

2 C-144 - Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

3 Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados

• *La jurisprudencia colombiana y el derecho de libre empresa marcan la orientación jurídica del legislador cuando de limitar una actividad o empresa se trate:*

Esta idea es fundamental, ya que la iniciativa parte de la gran responsabilidad que le asiste al Legislador cuando de restringir derechos constitucionalmente reconocidos se trata. Por tanto, atiende el criterio de proporcionalidad y razonabilidad considerar de manera anticipada y planeada las consecuencias en salud, sociales y económicas, las medidas que se orienten a limitar cualquier actividad o expresión de la conducta humana, máxime cuando esta involucra procesos colectivos, de los cuales la industria y la economía.

Tal y como lo honorables autores indican, el presente Ponente aúna a la importancia de observar las razones de orden social que ineludiblemente se van presentar. Por tanto, son válidos los interrogantes planteados como:

a) ¿Considerar la tal vez segura pérdida de empleo de los trabajadores directos o indirectos de la actividad restringida o prohibida?

b) ¿Cuáles son y cuál es el coste de la restricción o prohibición ante la limitación o delimitación del ejercicio de una actividad otrora legal o sin restricción ante particulares titulares de permisos, concesiones, derechos o cualquier derecho particular y concreto? En este caso, cuando se trata de actividades industriales y del ejercicio empresarial reconocido en la Carta Política⁴.

c) ¿Cuáles y cómo han de aplicarse las medidas en salud pública?

Teniendo como base lo anterior, puntualmente referimos la interpretación y línea jurisprudencial⁵ existente

en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia. Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001, con el siguiente texto: El Estado colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

4 Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-228 del 24 de marzo de 2010. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D. C. Cito textual lo pertinente: “**LIBERTAD ECONÓMICA-Límites/INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA- Finalidad/INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA-Condicionales**

La Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la

en lo que corresponde a la restricción de la actividad empresarial, el alcance del concepto de empresa orientado por la responsabilidad social y función ecológica y social que a la vez le asiste, así como la existencia de la política pública de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, que son el marco del ejercicio constitucionalidad de cualquier emprendimiento.

Así, con el presente proyecto de ley se busca de manera puntual:

a) Fortalecer a las autoridades competentes de la rama ejecutiva del poder público que tiene a su cargo el control, orientación y vigilancia de los temas de salud pública colectiva e individual, en este caso, al Ministerio de Salud y Protección Social y entidades relacionadas, como así lo estipula la Ley 4107 de 2011 que con ocasión de su competencia para que propendan por la investigación, la adopción de decisiones especializadas y objetivas para la restricción de actividades de las que se tenga el consenso de su nocividad. Cito por su pertinencia las competencias legales, referidas:

“**Ley 4107 de 2011. Artículo 2°. Funciones.** El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

...

1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles.

iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestringan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer “labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado. Dicha intervención es mucho más intensa precisamente cuando se abre la posibilidad de que a la prestación de los servicios públicos concurren los particulares.”. Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales. Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores. No obstante, tampoco resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas. En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”, (resaltos nuestros).

5. *Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública.*

...

7. *Promover e impartir directrices encaminadas a fortalecer la Investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales, en temas tales como cuidado, promoción, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida y prevención de las enfermedades.*” (Resaltos fuera del texto).

Lo anterior, aunado al concepto y garantía de los derechos laborales y de salud pública, que el Estado colombiano en su orden interno y desde su estructura constitucional tiene como norte para la realización de sus fines.

De ahí el contenido del artículo 3° sobre la obligación periódica de presentar informes por parte del Gobierno nacional al Congreso de la República.

En el mismo sentido, los contenidos del artículo 4° sobre las regulaciones y prohibición, y del artículo 5° sobre la responsabilidad de adoptar las decisiones e implementarlas con criterio de equidad, respectivamente.

Del artículo 1° y artículo 2° se desprende la acción afirmativa que clarifica las competencias y la importancia determinante de la investigación científica para la adopción de las decisiones a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social.

Con base en ello, presento la ponencia positiva del presente articulado:

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto.* La presente ley tiene por objeto dar lineamientos para la coordinación conjunta, armónica y sistemática de los órganos del Estado y la sociedad que permita el inicio, desarrollo y aplicación de políticas públicas de prevención y promoción de la salud pública colectiva, protección al medio ambiente y condiciones de seguridad en el trabajo.

Artículo 2°. *De la investigación científica sobre los productos y materias primas que puedan ser nocivos a la salud individual o pública.* Debido a la dirección, vigilancia, control e inspección en cabeza del Gobierno nacional, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo de las instituciones científicas de naturaleza pública y privadas, priorizar los esfuerzos para el permanente estudio y monitoreo sobre los productos o materias primas que representen nocividad a la salud pública e individual.

Artículo 3°. *De la periodicidad de los informes por parte del Gobierno nacional.* El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social, informará al Congreso de la República al comienzo de cada legislatura, el avance de las investigaciones y estudios que se encuentren realizando en los casos de sustancias detectadas como nocivas para la salud pública colectiva.

Artículo 4°. *De las regulaciones y prohibiciones.* Como consecuencia de su labor de permanente vigilancia y control, el Gobierno nacional través del Ministerio de Salud y Protección Social adoptará las decisiones tendientes a regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que estas representan nocividad para la salud pública colectiva. Estas decisiones se motivarán en estudios o investigaciones que así lo indi-

quen, conservando la objetividad, aceptabilidad y reconocimiento de la comunidad científica.

Artículo 5°. *De la responsabilidad de adoptar las decisiones e implementarlas con criterio de equidad.* En la misma decisión de prohibición el uso, distribución o comercialización de alguna sustancia o materia prima cuyo uso hasta la fecha hubiese sido permitida corresponde al Gobierno nacional formular de manera planificada los efectos de dicha medida, en planes y acciones coordinadas para atender expresamente los siguientes efectos económicos y sociales que puedan producirse, así:

a) Atención asistencial en salud, psicosocial y económica a personas afectadas por la influencia o contacto de la sustancia o materia prima a prohibirse.

b) Definición de un período de transición salvo que por razones de salud pública la prohibición deba ser Inmediata. Dicho período será el pertinente para mitigar los riesgos y contingencias que se produzcan por la medida.

c) Con base en el derecho y deber de información, salubridad y seguridad pública, en caso de que la prohibición sea por la existencia de una sustancia menos nociva o inocua deberá indicarse los productos o materias primas sustitutos.

d) Brindar las garantías de indemnización, readaptación y orientación de reubicación de trabajadores y sustitución de empresa o industria;

e) Plan de reorientación económica de industria o actividad empresarial de las personas que hayan ejercido válidamente la actividad restringida o prohibida.

f) Medidas sociales y económicas de compensación a los territorios, empresarios y trabajadores por cuya prohibición se generen efectos de pérdida colectiva de empleo o actividad laboral o comercial.

g) Las demás necesarias para evitar emergencias de orden social, económico y ecológico.

Artículo 6°. *Aplicabilidad, vigencia y derogatorias.* Se concede un período de seis meses para que el Gobierno nacional inicie la planificación y acuerdos necesarios que le permitan cumplir con su labor de vigilancia, control, monitoreo e informe periódico, de que tratan los artículos 2° y 3° de la presente ley. No obstante la aplicabilidad anterior, la ley rige a partir de su promulgación y se interpretará de conformidad con las leyes que acogen los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, seguridad en el trabajo, autodeterminación de los pueblos y protección al medio ambiente, que ha suscrito Colombia y que prevalecen en el orden interno.

De conformidad con los anteriores motivos y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la iniciativa me permito poner a consideración del honorable Congreso de la República, la presente ponencia **positiva** al Proyecto de ley número 58 de 2016, para que el proyecto siga su curso en esta célula legislativa.

Con sentimientos de consideración y respeto,

ALVARO URIBE VELEZ
Ponente

EDISON DELGADO RUIZ
Ponente

ANTONIO JOSÉ CARRERA JIMENEZ
Ponente

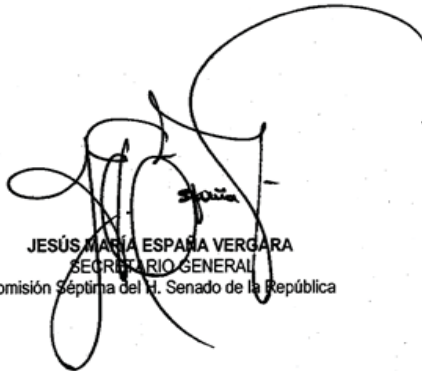
HENRIQUE MIGUEL HERRERA SUAREZ
Ponente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de agosto del año dos mil dieciséis (2016). En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para primer debate.

Lo anterior en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 664 - Jueves, 25 de agosto de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 119 de 2016 Senado, por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras.	1	
PONENCIAS		
Informe de ponencia para para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 27 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen medidas de protección para los productores del sector agropecuario, frente a los costos de los fertilizantes y se dictan otras disposiciones.....	11	
Informe de ponencia para primer debate exto propuesto al proyecto de ley número 06 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.....	18	
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 58 de 2016 Senado, por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.	31	

