



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 629

Bogotá, D. C., viernes, 31 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.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 109 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto reducir el uso del dinero en efectivo, promover las transacciones electrónicas y la formalización comercial en el territorio nacional y fomentar la educación financiera como medidas a favor del bienestar de todos los colombianos, a favor de la transparencia y en contra de la corrupción.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Banco de la República evaluarán y rendirán informe al Congreso sobre posibles medidas para reducir la circulación de billetes de alta denominación en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 3°. Las transacciones de dinero superiores a cien millones de pesos deberán realizarse exclusivamente por medios electrónicos.

Parágrafo. Este artículo no tiene ningún efecto sobre pagos y transacciones con medios diferentes al dinero como por ejemplo trueques y metales preciosos, entre otros.

Artículo 4°. El Gobierno nacional estará a cargo de la promoción de la educación financiera y la bancarización de todos los ciudadanos colombianos para garantizar el manejo correcto de medios electrónicos en el sistema financiero.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá suscribir convenios con entidades del sector privado y/o público para garantizar la capacitación de los ciudadanos en temas de educación financiera.

Artículo 5°. En los establecimientos públicos, medios de transporte masivos, y demás entidades del orden nacional, se fomentará el uso de los medios electrónicos sobre el efectivo.

Parágrafo: Se tendrá como meta que todas las entidades del orden nacional hayan eliminado el uso de efectivo a más tardar en 2030.

Parágrafo transitorio. El papel moneda seguirá vigente en el comercio particular y la transición será de manera gradual.

Artículo 6°. Cualquier promoción comercial que ofrezca beneficios, monetarios o no, a los clientes que adquieran bienes o servicios por pago en efectivo deberá extenderse a los pagos electrónicos. Los productores, proveedores o comercializadores de bienes o servicios no podrán ofrecer beneficios monetarios u otros, a los clientes que adquieran bienes o servicios a cambio de pagos en efectivo.

Artículo 7°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será responsable de reglamentar los mecanismos correspondientes que incentiven las transacciones electrónicas, la bancarización de los ciudadanos y desincentiven el uso de efectivo en las operaciones financieras.

Artículo 8°. Las personas jurídicas que promuevan el uso de transacciones electrónicas en el territorio nacional recibirán incentivos a discreción del Gobierno nacional por dicha labor

durante los primeros tres años luego de la entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar los incentivos correspondientes.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

De los honorables Congresistas,

ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

CHRISTIAN GARCÉS REP. CAMARA

Jorge E. Tamayo
Rep. CAMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 26 de septiembre de 2017 por el honorable Senador de la República Andrés García Zuccardi del Partido de la U. Le correspondió el número 113 de 2017 en el Senado de la República y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 868 de 2017. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, el Senador José Alfredo Gnecco Zuleta fue designado ponente para el primer debate.

Sin embargo, la misma fue archivada conforme al artículo 162 de la Ley 5ª de 1992, por tránsito de legislatura, debido a que no surtió ningún debate.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley, tiene como fin fundamental reducir el uso del efectivo y promover el uso de medios electrónicos para transacciones en el territorio nacional. Entendiendo que Colombia es un país que debe hacer transición hacia la reducción de brechas tecnológicas y financieras entre grupos sociales, también que permite al Estado colombiano tener más herramientas en la lucha contra la corrupción, se radica esta iniciativa.

III. MARCO LEGAL

Conpes 3424 de 2006: Con este documento de política pública se crea la banca de oportunidades, escudriñando las condiciones propicias para aquella población que no ha logrado ingresar al sistema financiero de manera formal, lo pueda hacer. Dentro de los beneficiarios de este Conpes, se encuentran: familias de menores ingresos, micro, pequeña y mediana empresa y emprendedores.

Dentro de lo contemplado por este documento, se encuentran servicios aplicables a las microfinanzas, aquellos instrumentos que utilizan los hogares y las empresas para la realización de transacciones económicas o financieras; incluyendo pagos y transferencias, remesas, ahorro, crédito y pensiones (DNP, 2006).

Para cumplir estos objetivos de promoción del uso de servicios financieros, se propone la creación del Fondo de Oportunidades, que servirá de base para la financiación de la banca de oportunidades. Este fondo será manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DNP, 2006).

Es importante resaltar este documento, dado que muestra el interés súbito del Gobierno nacional, en promover la bancarización y la formalidad financiera en los ciudadanos.

Ley 1328 de 2009: La presente ley tiene por objeto establecer los principios y reglas que tutelan la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin perjuicio de otras disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección (Ley 1328 de 2009).

Además, se incorpora la Educación Financiera como principio en la prestación de servicios financieros y se imparten obligaciones para las entidades financieras de desarrollar programas y campañas.

Ley 1450 de 2011, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”: varios componentes del Plan Nacional de Desarrollo 2010 cuentan con gran relevancia para dar peso a la promoción de la bancarización y el uso de medios electrónicos para pago. Se establece que El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera (Ley 1450 de 2011).

Además, se adoptó por primera vez una meta concreta de inclusión y adicionó medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas y diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales (Ley 1450 de 2011).

Ley 1480 de 2011: La Ley 1480 de 2011 establece que la Superintendencia Financiera de Colombia puede conocer las controversias entre

los consumidores financieros y las entidades vigiladas, relacionadas exclusivamente con las obligaciones contractuales, y fallar con carácter definitivo como un juez (Ley 1480 de 2011).

Ley 1527 de 2012: Con esta norma se reglamenta que cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora (Ley 1527 de 2012). Con el crédito de libranza, se establece un importante proceso que abre la posibilidad de que muchos colombianos ingresen al sistema financiero para acceder a este importante servicio.

Ley 1607 de 2012: Se faculta al Gobierno para fijar tarifas, determinar precios máximos y mínimos, y a la Superintendencia Financiera de Colombia a establecer un esquema de seguimiento a la evolución de las tarifas de los servicios financieros (Ley 1607 de 2012). Con esta norma, se entiende que el Gobierno nacional juega un papel fundamental en los costos que rodean al ciudadano al momento de ingresar y mantenerse en el sistema financiero.

Ley 1735 de 2014: Con esta norma creó las Sociedades Especializadas en Depósitos y pagos Electrónicos (Sedpe), destinadas a promover la inclusión financiera a través de productos financieros transaccionales, como las transferencias, los pagos, los giros y el recaudo (Ley 1735 de 2014).

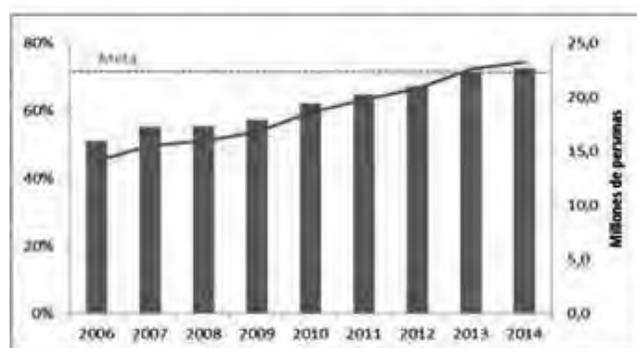
IV. CONSIDERACIONES GENERALES

El acceso a los productos financieros en Colombia tiene unas limitaciones que deben ser superadas si se busca disminuir algunas brechas tecnológicas y financieras que rodean nuestra sociedad. Es importante promover a través de leyes como la presente, el uso y acceso a medios electrónicos para pagos. El Gobierno a través de distintas iniciativas como la banca de oportunidades, ha logrado obtener resultados importantes pero hay que continuar los esfuerzos.

Entre 2007 y 2015 más de 8 millones de personas accedieron al sistema financiero, con lo cual el porcentaje de la población con al menos un producto financiero pasó del 55% al 76.3%.

La meta de inclusión financiera, se ubicaba para el año 2014 en 21 millones de personas, cifra que viene en constante aumento desde 2007.

Inclusión financiera 2006 - 2014



Fuente: Banca de la Oportunidades.

Es importante seguir fomentando la inclusión financiera en Colombia, dados los importantes resultados que se pueden obtener desde distintas ópticas. Importantes conclusiones retenidas por el Banco de la República en su documento *Inclusión financiera en Colombia del año 2014*, han dado relevancia a esto. Se ha dado cuenta de la importancia para la coherencia macroeconómica que debe tener el acceso de usuarios a los servicios financieros, se entiende que una insuficiente inclusión financiera por parte de importantes grupos de una sociedad puede retrasar el desarrollo y el crecimiento económico, impedir el buen funcionamiento de las políticas macroeconómicas en el corto plazo y contribuir a la desigualdad social (Banrep, 2014).

De igual manera, el banco entiende que para que las políticas de inclusión financiera sean efectivas, el Estado tiene que asumir el propósito de aumentar el nivel de capacidades financieras de los consumidores e incentivar una oferta de servicios financieros apropiados (Banrep, 2014). Es importante que en este proyecto de ley se establezca la importancia que cumple el Gobierno nacional en la provisión de herramientas para aumentar el conocimiento de las personas en esta materia.

De igual manera, estos estudios del Banco de la República muestran que cerca del 56% de la población tenía una cuenta de ahorro finalizando el 2012, sin embargo, el 48% de estas no habían sido utilizadas en el último semestre de 2014, este dato revela que aunque Colombia ha avanzado en términos de dar acceso y bancarizar a la población aún tiene un importante camino por recorrer en términos de lograr un uso efectivo de los mismos (Banrep, 2014). Con la intención que guarda este proyecto de ley, se sigue incentivando el uso de esos medios financieros que gran parte de la población ya tiene.

Se llega a la conclusión además de que la expansión de plataformas transaccionales de bajo costo para los usuarios, como la banca móvil, y

los nuevos servicios financieros desarrollados en el marco de esta encuentran grandes dificultades para lograr una implementación generalizada por la desconfianza que persiste acerca de las condiciones de seguridad y accesibilidad de estos servicios, particularmente en zonas apartadas. Es imprescindible entender que con el fortalecimiento de la educación financiera como lo propone este proyecto de ley, se puede seguir mejorando el acceso a estos medios electrónicos que tienen un papel fundamental dentro del sistema financiero (Banrep, 2014).

Las cifras muestran que el horizonte de planificación financiera de la mayoría de los colombianos (55%) es de corto plazo, por lo que no resulta extraño que solo un 65% de los colombianos consideren que están en capacidad de afrontar un gasto imprevisto, y solo el 25% este realizando aportes para su pensión. También se destaca que el 69% de la población afirma que nunca le habían enseñado a administrar el dinero, y aunque más de un 70% fue capaz de responder correctamente a preguntas sobre conocimientos financieros básicos, como la definición de inflación y el concepto de intereses de un préstamo, el porcentaje se reduce sustancialmente cuando deben hacer cálculos sencillos sobre el interés simple y compuesto (35% y 26%, respectivamente) (Banrep, 2014).

El estudio analiza que más allá del “acceso” (bancarización) dimensión en la que el país ha adelantado mucho en los últimos años, si el país quiere lograr una auténtica inclusión financiera es fundamental avanzar en lograr un “uso” efectivo de los servicios financieros (Banrep, 2014). Para esto se requiere de los esfuerzos conjuntos y coordinados del sector público y privado con el fin de reducir las fallas de mercado que aún persisten. Además, entiende que es importante continuar ajustando el marco regulatorio para garantizar la sostenibilidad de la inclusión en el largo plazo. Como se puede analizar, en el contenido de este proyecto de ley, se busca mantener esa sostenibilidad de inclusión.

Además cabe resaltar que, “desde que se acuñaron las primeras monedas, en el siglo VII antes de Cristo, el efectivo ha vertebrado el intercambio de bienes y servicios y aún hoy es el medio de pago claramente predominante en el mundo. Sin embargo, la revolución tecnológica ha acelerado el proceso de sustitución del dinero por otros medios de pago” (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015).

Con la convergencia tecnológica y la transformación digital, encontramos que a diario son menos las transacciones que se realizan en efectivo y el papel moneda en unos años va

a entrar en desuso, principalmente por temas de seguridad y de facilidad en las transacciones.

La utilización de la tecnología en los medios de pago contribuye a la modernización del Estado colombiano, a tener una mayor transparencia en las operaciones financieras y por ende, ayuda a la lucha contra la corrupción por medio de la trazabilidad del dinero.

De acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia en el país hay 88 billones de pesos de dinero circulante, de los cuales 42 billones se mueven en efectivo¹; sin embargo, los ciudadanos no son del todo ajenos al uso de medios electrónicos para las transacciones cotidianas, ya que en el Informe de Operaciones del segundo semestre de 2016² se reflejó que, durante el 2016 el sistema financiero colombiano realizó 4.926.140.444 operaciones. Divididas entre los diferentes canales de las entidades bancarias, destacando las siguientes: Internet: 2.295.131.790 (anual); 6.270.851 operaciones en promedio diaria y cajeros Automáticos: 760.247.270 (anual); 2.077.178 operaciones en promedio diarias.

Otro ejemplo del cambio que ha traído consigo las transacciones por medios electrónicos encontramos que en cuanto a transporte público diario por medio de tarjetas electrónicas, se pueden comparar cifras de los diferentes sistemas en las ciudades principales.

- Bogotá: En el Sistema Integrado de Transporte SITP³ aproximadamente se realizan 1.000.000 de viajes diarios en promedio a \$2.000. Por lo que un día de transporte tiene un valor de: \$2.000.000.000.
- Medellín: El Metro de Medellín registró 1.565.000 pasajeros promedio en un día típico laboral durante el 2016⁴. Considerando que la tarifa del pasaje es en promedio

¹ Revista Semana. (2015) Del pago en efectivo a los medios electrónicos. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales-comerciales/articulo/del-pago-en-efectivo-los-medios-electronicos/434760-3>

² Superintendencia Financiera. Informe de Operaciones segundo semestre 2016. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10082624>

³ SITP (2017) Estadística de Oferta y Demanda del SITP http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_transmilenio/2_informacion_de_interes/estadisticas_de_oferta_y_demanda_del_sistema_integrado_de_transporte_publico_sitp, <http://www.elsespectador.com/noticias/bogota/meterse-la-mano-al-dril-este-sabado-suben-pasajes-de-transmilenio-y-el-sitp-articulo-687222>

⁴ Caracol (2017) El metro de Medellín recaudó 411 mil millones de pesos el año pasado http://caracol.com.co/emisora/2017/03/31/medellin/1490987235_045233.html

de \$2.500. Es decir que un día de transporte en Metro en jornada laboral normal es de: \$3.920.500.000.

- Cartagena: El Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), de Cartagena diariamente transporta cerca de 100.000 personas⁵ y el valor del pasaje es de \$2.00, teniendo en cuenta que solo el 13% de la población se moviliza en las rutas que hasta el momento tiene el sistema. Por tanto, en un día laboral, se recaudan: \$200.000.000.
- Cali: El Sistema Integrado de Transporte Metro Cali tiene 450.000 pasajeros diarios⁶ a un valor de \$1.900 costando un día hábil en promedio \$855.000.000.

A nivel internacional se han venido adoptando medidas similares que hoy sirven como referencias de experiencias positivas que debemos tener en cuenta. India es pionero en el tema de incentivar el desuso de efectivo, con la expedición de un Acto Financiero expedido para 2017 en el cual dentro de su estructura promueven la economía digital tomando medidas necesarias para desincentivar las transacciones con efectivo como la implementación de más impuestos que entró en vigencia a partir del primero de abril de 2018. De acuerdo con el Banco Mundial, India se convirtió en la sexta economía mundial, reemplazando a Francia. Así mismo señala este informe que la economía de este país asiático durante el primer trimestre de 2018 alcanzó indicadores superiores al 7% posicionándola como la de mayor crecimiento a nivel mundial, todos estos logros son producto de políticas financieras serias y bien estructuradas que buscan además de fortalecer la economía formal, disminuir el flujo de dineros en los denominados mercados negros, disminuir los índices de corrupción e incrementar la transparencia en la implementación de las políticas económicas⁷.

En otros países, como Dinamarca, han planteado la abolición del dinero en efectivo basados en creciente evolución tecnológica que se impone cada día más en las transacciones diarias, además de una evidencia que existe entre la posición de los países desarrollados y los modos de pago: “A mayor desarrollo, mayor

empleo de las tarjetas, de las transferencias, de las domiciliaciones y de los cheques. África, con un 99% de empleo de efectivo, y Norteamérica, con un 51%, serían las regiones en los extremos de la escala” (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015, p. 4).

Sin embargo, la ubicación geográfica no es determinante en este tema, por ejemplo en Kenia se tiene como servicio de pago el uso de mensajes de texto, y se denomina sistema M-Pesa, que permite a los usuarios transferir fondos utilizando sus terminales y que mueve al día 20 millones de euros en transacciones según Safaricom, que con un 80% de cuota de mercado es la mayor operadora móvil del país⁸ lo que ha favorecido a la seguridad en las transacciones diarias de los usuarios, que anteriormente frente a la delincuencia común por el uso de efectivo, práctica que se ha venido adoptando en otras ciudades de la región como Mogadiscio, capital de Somalia⁹, ya que hay un amplio margen de ciudadanos que tienen dispositivos móviles pero no están bancarizados.

La clave con realizar este cambio es disminuir las brechas tanto tecnológicas como financieras que existen entre los diferentes grupos poblacionales, dándoles una mayor posibilidad de acceso a servicios que son de difícil acceso en las regiones, como lo es la bancarización mientras que de acuerdo al panorama ahora la mayoría de la población tiene acceso a dispositivos móviles. El 65 por ciento de la población mundial (unos 4.800 millones de personas), a fines del año pasado, contaba con un dispositivo telefónico móvil. Para mediados de este año, la cifra debería alcanzar los 5.000 millones (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015).

Entre los beneficios que se tienen con la implementación de los medios electrónicos para los pagos sobre el efectivo se encuentra la posibilidad de tener mayor transparencia en las transacciones por medio de la trazabilidad del dinero, lo que permite luchar contra la corrupción de forma directa. “Uno de los problemas del uso en efectivo es que no hay trazabilidad. Es difícil seguir transacciones lo cual genera corrupción y prolonga la informalidad que hoy en día llega 40 por ciento del PIB nacional” (*Semana*, 2015).

El proyecto también tiene dentro de sus propósitos, combatir una problemática que se ha presentado históricamente en el país como es

⁵ Otero, Erica(2016) Transcribe es el medio de transporte preferido por el 13% de los cartageneros <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/transcribe-es-el-medio-de-transporte-preferido-por-el-13-de-los-cartageneros-245291>

⁶ El Tiempo (2016) El MÍO debe llegar a los 650.000 pasajes diarios disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16641677>

⁷ El Economista (2018) India ya es la sexta economía del mundo. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/India-ya-es-la-sexta-economia-del-mundo-20180710-0091.html>

⁸ El País (2015) El dinero de Kenia cabe en un movil. Disponible en: https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089_902684.html

⁹ NAE. (2015) África líder en banca movil. Disponible en: <https://nae.es/africa-lider-en-banca-movil/>

la Economía Subterránea, aquella asociada con actividades al margen del código legal de un país, es de particular relevancia en Colombia debido al alcance que tiene la economía del narcotráfico y la economía informal evasora de la legislación fiscal y laboral (Arango, Misas & López. 2017) y que si bien ingresan en algún punto a la economía nacional no se tiene ningún registro real de su procedencia o de su destinación final. Con la entrada en vigencia de este proyecto los colombianos tendrán más mecanismos que nos permitan luchar contra la corrupción y a favor de la transparencia.

REFERENCIAS

- Arango, Carlos & Misas, Martha & López, Enrique. (2017). Economía Subterránea en Colombia 1976-2003: Una medición a partir de la Demanda de Efectivo.
- Superintendencia Financiera de Colombia (2017) Informe de Operaciones Segundo Semestre de 2016. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=p+ublicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10082624>
- Centro del Sector Financiero de PwC. (2015) Los medios de pago, un paisaje en movimiento. <http://www.pwc.es/es/publicaciones/financiero-seguros/assets/medios-pago-paisaje-movimiento.pdf>
- Hierro, Lola (2015) El Dinero de Kenia cabe en un móvil. https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089_902684.html
- *El País*. (2015) Nuestra gran apuesta de futuro. https://elpais.com/elpais/2015/01/21/planeta_futuro/1421863235_114560.html
- Departamento de Prosperidad Social. Tiendas de Paz. <http://www.mapasocial.dps.gov.co/CasosDeExito/14>
- Revista *Semana*. (2015) Del pago en efectivo a los medios electrónicos. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales-comerciales/articulo/del-pago-en-efectivo-los-medios-electronicos/434760-3>

Por las razones anteriormente expuestas propongo al honorable Congreso de la República, dar el trámite correspondiente al Proyecto de ley, “*por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia*”, el cual servirá como una herramienta que involucra la tecnología en la lucha contra la corrupción y que ayudará a combatir problemáticas que afectan la economía del país como la evasión de impuestos, narcotráfico, el lavado de activos, la doble contabilidad, entre otras actividades ilícitas.

Cordialmente,

De los honorables Congressistas,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día ___ del mes ___ del año ___ se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número ___. Acto Legislativo número ___, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: ___

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado**, “*por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia*”, 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 los Honorables Senadores *Andrés García Zuccardi* y los honorables Representantes *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, *Christian Muñir Garcés Aljure*. 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

Agosto 28 de 2018

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,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2018 SENADO

por medio del cual se crea el marco de cooperación y desarrollo del empleo joven en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Créese el Marco de Cooperación y Desarrollo del empleo Joven en Colombia, orientado a adquirir las competencias básicas de orientación, capacitación e interacción profesional entre las empresas del sector público y privado y las distintas universidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional con el fin de fortalecer los medios de trabajo aplicados para la competitividad y desarrollo de los jóvenes profesionales que culminan su nivel académico superior y se vinculan al mercado laboral.

Artículo 2°. Las universidades establecerán con la empresa un marco subsidiario a través del cual generarán un clúster de aprendizaje y nuevo conocimiento de impacto progresivo aplicado a las competencias profesionales en las distintas áreas laborales con el fin de reconocer al joven egresado de los programas de formación superior la experiencia idónea para el primer empleo.

Parágrafo 10. Los programas profesionales que demanden un alto grado de complejidad establecerán con las empresas las correspondientes asistencias de práctica que establezcan en el marco de cooperación.

Artículo 3°. Entiéndase la experiencia profesional como el resultado de competencias desarrolladas en cada una de las etapas de formación cuya dinámica entre aplicación teórica y práctica inicie desde el momento en que el estudiante da comienzo a sus estudios superiores.

Parágrafo 1°. Habrá un nivel introductorio al modelo de cooperación Universidad - empresa por medio del cual las universidades comunicarán a los estudiantes de las diferentes facultades la aplicación metodológica del proceso hasta su culminación.

Artículo 4°. Para efectos del modelo de aplicación subsidiaria se hará uso de los medios telemáticos de formación para el trabajo dispuestos

en las plataformas de uso institucional con que cuentan las universidades.

Parágrafo 1°. Se implementará la cuenta de registro y usuario para acceder a la plataforma en horario y condiciones libres para su uso conforme a la programación de sus sistemas.

Parágrafo 2°. Las universidades y las empresas cuya función subsidiaria se establezca en la presente Ley, podrán enviar delegados en misión para acompañar procesos de capacitación presencial al menos Una (1) vez por semestre académico.

Artículo 5°. Las empresas dedicarán un capítulo específico de formación para el trabajo por medio de casos prácticos evaluados al interior de la firma que serán remitidos a la universidad para su publicación y tratamiento en la plataforma institucional.

Parágrafo 1°. En todo momento los casos de estudio para formación del trabajo provendrán de iniciativa aplicada al entorno y serán de divulgación institucional únicamente. No podrán ser manipulados con fines diferentes a los contemplados en la presente ley.

Parágrafo 2°. Para el desarrollo de competencias en el marco de cooperación, las empresas vinculadas deberán tener como mínimo una planta de veinte (20) trabajadores.

Artículo 6°. Las Universidades establecerán el marco de cooperación basado en la concertación con las empresas por medio de convenios específicos que darán objeto al cumplimiento de los acuerdos establecidos por las partes. Para ello se conformará un comité de trabajo entre las facultades involucradas y la gerencia de la empresa.

Artículo 7°. Las universidades vinculadas al marco de cooperación serán certificadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y recibirán una calificación por puntajes de acuerdo al cumplimiento de los términos de referencia establecidos para la formación de profesionales y el desarrollo del empleo joven en Colombia.

Parágrafo 1°. La calificación otorgada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) a las universidades certificadas dará lugar al reconocimiento por competencias en el proceso de acreditación que adelanten.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) establecerá las condiciones de certificación con fundamento en la información reportada por las Universidades sobre los resultados de aplicación del marco de cooperación.

Artículo 8°. Las empresas que decidan incorporarse al marco de cooperación y desarrollo del empleo joven en Colombia serán certificadas por el Gobierno nacional y recibirán de forma permanente y sin costo capacitaciones específicas

que requieran como fundamento de especialización al interior de estas. Sin perjuicio de las condiciones de capacitación, las universidades con que tengan vínculos de cooperación brindarán el apoyo que trata este artículo sin costo alguno.

Parágrafo 1°. El reconocimiento por parte del Gobierno nacional a las empresas hará parte de un estímulo certificado en procesos de innovación para el aprendizaje y el trabajo y tendrá por objeto servir de referencia a los procesos de licenciamiento de calidad de estas.

Artículo 9°. A los estudiantes vinculados a la plataforma de aprendizaje con motivo del marco de cooperación definido por la presente Ley se les reconocerá la experiencia laboral como beneficio para su vinculación al mercado laboral, el cual debe ser aceptado por el empleador.

Parágrafo 1°. Para recibir el reconocimiento como experiencia laboral, se determinará el uso de calificación por puntajes a través del cual los estudiantes acreditan la suficiencia para la resolución de problemas y superación de eventos con motivo del esfuerzo práctico y teórico aplicado.

Artículo 10. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente a la Ley en un término de 6 meses a partir de su sanción.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores.

De los honorables Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República de Colombia
Autor.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La educación es el pilar sobre el que se fundamenta el desarrollo económico del país y en función de la misma, se busca incrementar la tasa de crecimiento económico nacional que deriva de una equivalencia entre los recursos de explotación definidos por la frontera de posibilidades de producción FPP y los medios de producción derivados de la combinación de mano de obra cualificada y capital especializado para los fines últimos de la cadena productiva.

En este sentido, la educación no puede ser vista como la mera acción formadora de desarrollo del capital humano en condiciones de competitividad, sino además debe llevar el sello de prolongación de transferencia del conocimiento con fundamento

en el desarrollo de la prospectiva para el desarrollo económico nacional. De ahí, que la educación permite explorar nuevo desarrollo científico y tecnológico y otorga la oportunidad de perfeccionamiento productivo durante la etapa de formación profesional.

En Colombia, la educación ha representado la forma más precisa de corregir círculos viciosos de pobreza, reducir brechas y converger hacia el desarrollo, ha sido el pilar de la política de desarrollo económico de la nación y ha servido como catalizador en los procesos de articulación con la globalización a nivel tendencial. No obstante las barreras que se han presentado sobre la misma, además de restricciones monetarias, tienen que ver con la vocación de los estudiantes al inicio de su etapa formadora para el trabajo y para el desenlace de una vida productiva, transformadora de escenarios sociales posibles en el campo del desarrollo.

Así las cosas, lo que este proyecto de ley prevé es el fortalecimiento de la formación académica impartida en las universidades con la práctica proveniente del sector productivo en cabeza de las empresas que desarrollan su actividad al interior del país. El fin: asegurar el cumplimiento a cabalidad de las prácticas universitarias derivadas de la resolución de situaciones reales del entorno empresarial colombiano y reconocer sus efectos como experiencia laboral consecutiva con el aprendizaje y demostrada en la práctica aplicada objetivamente.

II. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

El proyecto de ley de iniciativa del Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, está enfocado en la educación como pilar del desarrollo económico y social de la nación, con un componente estructural que deriva de la calidad de los procesos de formación práctica para la vinculación laboral de los nuevos profesionales, a partir de la herramienta de cooperación entre la universidad y la empresa con enfoque colaborativo. Supone el fortalecimiento de las relaciones vocacionales del estudiante con las acciones laborales del profesional, superando el ajuste relativo del mercado laboral para jóvenes egresados que requieren de la práctica demostrada y la experiencia adquirida en la aplicación de conocimientos idóneos para desempeñarse laboralmente.

Es evidente la falta de recursos con que cuenta un joven profesional para vincularse formalmente al mercado laboral ya que existen restricciones de acceso al desempeño en el trabajo debido a la ausencia de métodos demostrativos de aplicación de conocimiento que den fe de la idoneidad profesional de los candidatos.

En estas condiciones las empresas han dedicado un esfuerzo por contribuir a la formación productiva de los profesionales pero persisten ineficiencias

en la respuesta que dan los candidatos cuando se enfrentan a casos de aplicación especializada en la resolución de situaciones del entorno laboral. De ahí que en la mayoría de los casos, una práctica laboral resulta con un alto costo de oportunidad para las partes involucradas.

Otro de los aspectos que llevan un alto costo es la función de aprendizaje productivo de los candidatos, pues se estima que toma entre un mínimo de cuatro (4) meses y un periodo máximo de doce (12) meses para funciones específicas, con lo cual una práctica laboral se resume en el tiempo necesario para aprender a desarrollar una función sin la certeza de adquirir una plaza de empleo en ese tiempo transcurrido.

Las prácticas laborales son consideradas para muchos de los programas de formación profesional como el momento oportuno para desarrollar competencias “en tiempo real” aplicadas al entorno de trabajo especializado para el que la teoría previamente estableció un vínculo. No obstante, la teoría impartida en los centros de formación superior representa los ciclos preparatorios, exploratorios y consultivos, mientras que la práctica imprime el sello de garantía de la formación profesional.

Al tanto de estas condiciones es necesario hacer la siguiente aclaración:

“teoría y práctica son dos fundones de aprendizaje que representan el perfeccionamiento del capital humano hacia el desarrollo pleno de un conjunto de actividades para las cuales existe una función de producción, un indicador de productividad y una curva de aprendizaje”. De manera tal que coexiste bajo un modelo “win-win” para las universidades y para las empresas sobre todo al momento de prepararse para el entorno laboral.

Este proyecto de ley tiene un enfoque aplicativo, a través del cual se organiza una actividad tan importante para el desempeño de los profesionales colombianos como para la consolidación de un mercado laboral que cumple las etapas formales de vinculación de nuevos profesionales a su etapa productiva. De ahí, que al utilizar el término cooperación, se está avanzando en la generación de sociedades de conocimiento aplicadas que establecen relaciones objetivas de trabajo.

III. DE LA NECESIDAD DE ESTE PROYECTO DE LEY.

Aunque estamos en un contexto económico de free choice y competencia perfecta, el empleo siempre será la función a través de la cual se imprime valor a la economía, se transmite conocimiento y se reducen brechas productivas tendientes al equilibrio de la producción. Esto, en sociedades del conocimiento es una fuente permanente de competencias que imprimen valor, generan riqueza y proyectan bienestar al interior

de la población, de manera que se aborda el entorno laboral a través de:

1. El acceso a la vida laboral formal de los nuevos profesionales en un ambiente de participación que surge desde el momento en que como estudiantes inician la formación superior desde la universidad.
2. La combinación de teoría y práctica, en el modelo de aprender haciendo, comprobación de resultados y análisis técnico de situaciones presentes.
3. La cooperación y asistencia profesional en cada uno de los momentos de aprendizaje especializado.
4. La preparación para el trabajo, libre de círculos viciosos de interpretación subjetiva. Ir al grano y aplicar el conocimiento.
5. La generación de responsabilidad compartida entre el profesional con su trabajo y la empresa con su empleado.

Estos cinco criterios responden a la necesidad de este proyecto de Ley que en estricto orden se dirigen a la formalización de la educación en el entorno laboral a través del modelo win - win y el “aprender haciendo” reduciendo en todo momento los costes que surgen del periodo de aprendizaje y retrasan la productividad. No se trata de convertir al capital humano en una fuente estrictamente rentable, se trata de llevarlo a la fuente de la responsabilidad profesional con el entorno laboral.

Acciones necesarias en Colombia pues la aplicación de la práctica laboral está lejos de ser una realidad objetiva y en cambio se convierte en mero requisito aprobatorio de un programa de formación profesional. Lo que puede llevar a distorsiones laborales pues se genera un círculo vicioso en el que la atención se fija en el cumplimiento de un requisito específico pero no en la calidad y responsabilidad con que se desarrolla tal acción.

En este orden de ideas el proyecto plantea tres (3) preguntas básicas:

1. ¿Qué esperan los empleadores respecto de los graduados universitarios de hoy en día al momento de hallar las capacidades idóneas para un trabajo?
2. ¿Qué esperan los graduados universitarios al momento de llegar a una empresa y enfrentar un entorno de información y resolución de situaciones diarias en tiempo real y cuál es su responsabilidad?
3. ¿Cuáles son las expectativas tanto de empleadores como de graduados profesionales al encontrar competencias que se ajustan a la realidad de los cargos al interior de la firma?

Son estas preguntas las que permiten dar una orientación por lo general subjetiva en cuanto a los beneficios obtenidos por una práctica laboral al

interior de una empresa y los resultados esperados por parte de esta última, ninguna se resuelve de forma homogénea debido a los deferentes intereses que tienen las partes y que por lo general tienen conflicto al momento de establecer la condición de responsabilidad, un ejemplo claro es que recibir una remuneración por el término de la práctica resulta más atractivo que hacerlo *ad honorem* de ahí que el nivel de responsabilidad no sea el mismo.

Otro de los casos es que la práctica sea *ad honorem*, pero que la calidad de la firma amerite el sacrificio monetario a cuenta de una experiencia, cuyo valor agregado llena las expectativas de los recién graduados, en este caso el incentivo será la reputación que transfiere la firma a los graduados que recién ingresan al mercado laboral.

El tercer caso es aquel que establece la ausencia total de interés en la práctica laboral debido a que es más importante reunir el requisito sin imprimir mayor responsabilidad o sentido de pertenencia con lo que se hace. Lo que quiere decir que no se generan incentivos de ninguna clase. De manera que la práctica laboral vista desde el punto de vista del beneficio que genera, dista mucho del cumplimiento planificado que determina su esencia y delimita los cambios de roles entre estudiantes y recién graduados.

Lo anterior también puede ser explicado por la definición que se tiene en Colombia de lo que es una práctica en una empresa determinada, siguiendo los criterios del Ministerio de Educación Nacional (MEN) definen como tal:

“La Práctica Estudiantil no es una vinculación laboral regulada por el Código Sustantivo del Trabajo, ya que la persona participará en ella como un estudiante y no un trabajador, configurando un Convenio entre la Entidad Educativa y la Empresa que recibe al Practicante Estudiantil”.

IV. Marco Jurídico del Proyecto de Ley

Definición jurídica de práctica profesional y pasantía: de acuerdo al Consejo de Estado, en Sentencia 00234 de 2009, establece las diferencias entre práctica y pasantía, con respecto a la forma de constitución de responsabilidad bajo la figura de contrato así:

PASANTÍA Y CONTRATO DE APRENDIZAJE - Definición y diferencias / CONTRATO DE APRENDIZAJE - Práctica con estudiantes universitarios / ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS - Prácticas que pueden considerarse como contrato de aprendizaje. Restricción.

“En este caso la reglamentación estableció una restricción que impidió a los estudiantes universitarios realizar sus prácticas para obtener el título profesional a través de un contrato de

aprendizaje con el fin de afianzar conocimientos. En efecto, una es la figura a la que se refiere el artículo 7° del Decreto número 933 de 2003 denominada pasantía, que corresponde a una práctica estudiantil instituida como prerrequisito para la obtención de un título profesional, la cual constituye una materia más dentro de la carrera de que se trate y se regula por la normatividad que en materia de educación rija sobre el particular y otro, el contrato de aprendizaje, que se define como una forma especial de vinculación dentro del *Derecho Laboral, sin subordinación y por un plazo no mayor a 2 años en la que una persona natural* recibe formación teórica en una entidad de formación autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora que suministra los medios para que adquiera formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación dentro del manejo administrativo, operativo, comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades del patrocinador con exclusividad en las actividades propias del aprendizaje y el reconocimiento de un apoyo de sostenimiento que garantice el proceso de aprendizaje y el cual, en ningún caso, constituye salario. Si bien las prácticas que dan lugar al contrato de aprendizaje se pueden dar con estudiantes universitarios, esto no significa que siempre que se trate de estudiantes universitarios se deba hablar de pasantías o que tratándose de ellos no se pueda hablar de contrato de aprendizaje. Dicho de otra manera, las prácticas de estudiantes universitarios que pueden considerarse como contrato de aprendizaje, son las siguientes, al tenor de la Ley 789 de 2002, artículos 30 y 31: a) Las que cumplan con actividades de 24 horas semanales en la empresa y, al mismo tiempo, estén cumpliendo con el desarrollo del pènsum de su carrera profesional o que cursen el semestre de práctica, siempre que la actividad del aprendiz guarde relación con su formación académica y, b) Las prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás disposiciones que las adicionen, modifiquen o sustituyan que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos sin que, en estos casos, haya lugar a formación académica, circunscribiéndose la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial, tendrán el tratamiento de contrato de aprendizaje.

En el mismo sentido, el artículo 7° del mismo decreto establece: *Prácticas y/o Programas que no constituyen Contratos de Aprendizaje.* No constituyen contratos de aprendizaje las siguientes prácticas educativas o de programas sociales o comunitarios:

1. Las actividades desarrolladas por los estudiantes universitarios a través de convenios suscritos con las Instituciones de Educación Superior en calidad de pasantías que sean prerrequisito para la obtención del título correspondiente.
2. Las prácticas asistenciales y de servicio social obligatorio de las áreas de la salud y aquellas otras que determine el Ministerio de la Protección Social.
3. Las prácticas que sean parte del servicio social obligatorio, realizadas por los jóvenes que se encuentran cursando los dos (2) últimos grados de educación lectiva secundaria, en instituciones aprobadas por el Estado.
4. Las prácticas que se realicen en el marco de Programas o Proyectos de protección social adelantados por el Estado o por el sector privado, de conformidad con los criterios que establezca el Ministerio de la Protección Social.

Lo anterior no significa que el contrato de aprendizaje quede restringido como forma especial que puede tomar diferentes interpretaciones con respecto a la materialización de este por parte de la empresa, así pues, la Ley 1450 de 2014 establece:

Artículo 168. Ley 1450 de 2014. AMPLIACIÓN DE MODALIDADES DE CONTRATOS DE APRENDIZAJE. Adiciónense a los artículos 31, 32 y 33 de la Ley 789 de 2002, durante la vigencia de la presente ley, las reglas siguientes:

“Para la financiación de los contratos de aprendizaje para las modalidades especiales de formación técnica, tecnológica, profesional y teórico-práctica empresarial prevista en el artículo 31 de la Ley 789 de 2002, se podrán utilizar los recursos previstos en el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, siempre que se vinculen a la realización de proyectos de transferencia de tecnología y proyectos de ciencia, tecnología e innovación que beneficien a micro, pequeñas y medianas empresas, Instituciones de Educación Superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, y Grupos de Investigación y Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico reconocidos por Colciencias. Estos proyectos no podrán ser concurrentes con los proyectos de formación que realiza el Sena.

Los empresarios podrán definir la proporción de aprendices de formación del Sena y practicantes universitarios en el caso de ocupaciones calificadas que requieran título de formación profesional, siempre y cuando la empresa realice actividades de ciencia, tecnología e innovación. El Gobierno nacional, a través de Colciencias, definirá las condiciones y mecanismos de acreditación de la realización de dichas actividades.

Las empresas que cumplan con el número mínimo obligatorio de aprendices, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33, o aquellas no obligadas a vincular aprendices, podrán vincular aprendices mediante las siguientes modalidades de Contrato de Aprendizaje Voluntario:

- a) Para los estudiantes vinculados en el nivel de educación media: el contrato de pre-aprendizaje estará acompañado del pago de un apoyo de sostenimiento durante 2 años a cargo del empresario, siendo efectiva la práctica en la empresa en el segundo año, en horario contrario a su jornada académica y difiriendo en cuenta especial a favor del estudiante parte del apoyo; lo que le permitirá financiar su formación superior en cualquier modalidad una vez egrese, con un incentivo estatal articulado a la oferta de financiamiento de educación superior a cargo del Icetex;
- b) Para jóvenes entre 18 y 25 años que no hayan culminado el nivel de educación media y se encuentran fuera del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH): Los empresarios podrán vincular a través de un contrato de pre-aprendizaje, cuya duración no podrá exceder los 2 años, a jóvenes que se encuentren por fuera del sistema escolar y que no hayan culminado la educación media. Estos desarrollarán actividades laborales dentro de la empresa y deberán retornar al sistema educativo, los jóvenes recibirán del empresario un apoyo de sostenimiento, parte del apoyo será entregado directamente al beneficiario, y otra parte se destinará a una cuenta especial a favor del estudiante para posteriormente continuar con sus estudios de educación superior. Si este se vincula y permanece en el SFCH podrá acceder en cualquier momento a los recursos, siempre y cuando se destinen al pago de derechos estudiantiles.

Parágrafo. Las presentes modalidades de Contrato de Aprendizaje voluntario deberán estar sujetas a lo definido en el artículo 30 de la Ley 789 de 2002”.

Concepto institucional del Ministerio de Educación Nacional respecto de las pasantías y/o prácticas universitarias

En la Pasantía no hay una vinculación laboral ni está regulado por la Legislación Laboral. Simplemente el estudiante está cumpliendo con un requisito académico más para poder optar por su título profesional o tecnológico.

Por ello, en la Pasantía no existe ninguna obligación legal para hacerle algún tipo de pago al estudiante. Cosa distinta es, si la empresa que recibe al estudiante que hace la Pasantía en sus

instalaciones, le quiera hacer algún tipo de pago voluntariamente.

[Por su parte, el] Contrato de Aprendizaje se puede celebrar durante la Etapa Lectiva o la Etapa de Práctica. En la Etapa Lectiva la empresa patrocinadora le entrega de manera obligatoria al Aprendiz un apoyo de sostenimiento mensual que será como mínimo el equivalente al 50% del smmlv y se le deberá afiliarse a la E.P.S. en Salud.

Si el Aprendiz está en Etapa de Práctica, recibirá un apoyo de sostenimiento mensual como mínimo equivalente al 75% de 1 smmlv y deberá ser afiliado en Salud a la E.P.S.; además de afiliarlo en Riesgos Profesionales en la A.R.P. que cubre a la empresa.

Tanto en Etapa Lectiva o Práctica, la afiliación a Salud y Riesgos Profesionales será sobre 1 smmlv [concepto 2015EE048732 MEN]

IV. CONCLUSIÓN

Los nuevos egresados de programas profesionales de las distintas facultades en Colombia tienen una percepción disímil entre el impacto que genera una práctica universitaria y la facilidad de incorporarse al mercado laboral vía experiencia profesional.

Aunque el ejercicio de la Práctica ofrece la garantía de experiencia, no es condición última que contabilice a cabalidad el desarrollo de habilidades conforme a la búsqueda que hacen las empresas de profesionales cualificados y a las expectativas de los nuevos egresados al momento de conseguir un empleo.

No existe una aproximación a los clúster productivos que se generan desde el mismo momento en que el estudiante inicia su proceso de profesionalización, lo que ha llevado a que en el camino formador, un futuro egresado se aleje del marco de justificación teórica con la aplicación práctica de sus conocimientos.

El acervo de conocimientos queda intacto ante la ausencia de prácticas relacionadas con la ciencia que se estudia y por ende las cualificaciones como egresados suelen contener un robusto desempeño teórico pero un frágil conocimiento práctico. [Salvo aquellos programas profesionales que por su complejidad ya poseen prácticas reconocidas y obligatorias].

Así las cosas, el proyecto de ley ofrece una extensión a la visión de práctica universitaria que consiste en la formación desde el principio de los futuros egresados por medio de la teoría y la práctica simultáneas. Su fin será consolidar clúster productivos que mejoren el tránsito del capital humano a la vida laboral y permitan mejorar las condiciones de empleo joven, reduciendo significativamente el costo de oportunidad que

implica el requisito de la experiencia laboral en la empresa.



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 110, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 110 de 2018 Senado, *por medio del cual se crea el marco de cooperación y desarrollo del empleo joven en Colombia y se dictan otras disposiciones* me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta 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

Agosto 28 de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2018 SENADO

por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola denominado (FEFA) para el incentivo de proyectos productivos asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El sector agrícola en Colombia, es de lejos el más importante en materia de políticas de seguridad alimentaria, prospectiva para el desarrollo y eje central en el crecimiento económico territorial y nacional, la cifra que acompaña su aporte al PIB no deja de ser menos importante, cuando su aporte significó el 5.6% de participación en el agregado nacional y en 2018, las expectativas se enmarcan en una tasa cercana al 4.8%.

No obstante, durante las décadas de los 50 y 60, el sector agrícola, llegó a representar tasas de participación el Producto Interno Bruto de hasta el 35% para la contabilidad de entonces. De manera, que el sector agrícola, ha venido presentando ajustes durante los últimos 50 años que lo han reducido a un eje de desarrollo transversal con tasas inferiores al 10%, aun así, las investigaciones han permitido establecer la importancia relativa que tiene en el aporte a la economía nacional. De ahí que en principio las reformas rurales se enfocaran en la metodología de clúster, aun en presencia de distorsiones del mercado, formación de precios desiguales y externalidades negativas que convergieron en el círculo vicioso de políticas fugaces de desarrollo agrícola.

Es evidente la necesidad de recuperar el campo colombiano desde el lado de la oferta, yendo más profundo en la función de producción que comporta el sector, para ello es pertinente avanzar en la estructura de inversión que mantiene las economías de escala agrícolas, las mismas que han ido empeorando dada la ausencia de participación colectiva sobre todo en pequeños agricultores. No cabe duda que la fórmula magistral de recuperación del sector proviene del fortalecimiento de la oferta en condiciones de rentabilidad positiva, dando paso a la formulación de nuevas dinámicas de producción, esta vez desatomizadas por la práctica de financiamiento

restrictivo que cobija a un pequeño grupo en el inicio de los ciclos productivos.

De manera que para entender la realidad económica del campo, no es necesario complejizar su estructura productiva, sino por el contrario, flexibilizar el acceso a las condiciones de financiamiento con que cuentan los productores, incluso en presencia de un fuerte clima internacional, la competencia del sector puede alcanzar metas de desarrollo endógeno que le permitan su consolidación.

Contrario a la política de asistencialismo del Estado, la financiación del sector agrícola proviene de la oportunidad de generar ingresos más allá de economías de subsistencia con escasez de mano de obra y capital físico de manera que lo rural pase a ser componente unívoco del desarrollo productivo de la nación. Los resultados de tal inversión son más robustos que aquellos simulados por ayuda transitoria como se ha venido haciendo para el contexto colombiano.

Esta aproximación al entorno sobre el que se desarrolla el presente Proyecto de Ley parte de la necesidad por “encuadrar” el modelo productivo rural en Colombia a partir de la financiación de proyectos colectivos, cuya dinámica de asociación distribuye el riesgo de la inversión y perfecciona los resultados hacia el mediano plazo en el crecimiento del sector como a bien lo explica la presente exposición de motivos.

2. Contexto General del sector agrícola

El sector agrícola colombiano es una amalgama de propuestas inconclusas que han llegado a generar un problema relativo de consenso entre campesinos asalariados, productores dueños del capital y Estado. La evidencia que deja la teoría económica radica en la incapacidad que ha tenido este sector para generar desarrollo desde adentro, promover la transferencia de capital y la circulación de factores entre las etapas del ciclo productivo.

Uno de los mayores inconvenientes del sector agrícola radica en el trato que se le da a la economía rural como un agregado que aparentemente cumple las condiciones de generación de ingresos a partir de la explotación primaria del recurso más valioso en el proceso, es decir, que la tierra representa el vínculo económico, punto de partida de la formalización de la actividad productiva pero no es ni mucho el único eslabón sobre el que se llega a la terminación del ciclo en condiciones de equilibrio.

La tierra, distribución y usos así como de los derechos de propiedad sobre la misma, han generado el principal conflicto de intereses entre su provisión como factor de producción y las garantías asociadas a la forma de explotación.

En la teoría económica clásica, se consideraban la tierra, el capital y el trabajo como los tres factores de producción a partir de los cuales existía un modelo económico basado en las relaciones de intercambio justas y en condiciones de pago a los factores a partir del valor generado sobre la mercancía: el valor en cambio y el valor en uso de los bienes producidos, era merecedor del juicio sobre las condiciones en que fue producido determinado bien o mercancía.

En este orden de ideas, si los factores de producción no reaccionan a las diferentes etapas del ciclo económico, es contraproducente llamarlo producción, cuando lo que se presenta es un flujo de la producción con amplios fallos de mercado: uno de ellos, la falta de dotación de recursos en presencia de una demanda creciente, en este caso esta demanda viene siendo representada por el aumento de la población en un periodo determinado.

Si un productor carece del principal factor de producción “Tierra”, bajo ningún efecto económico puede generar ingresos, por lo tanto la función de producción no existe en este caso y la racionalidad indica que este productor debe trasladar sus expectativas de formación de riqueza hacia la actividad como asalariado, convirtiéndose su desempeño productivo principal en el jornal diario, producto del pago a factores que realiza quien si tiene derechos de propiedad sobre el principal factor: Tierra.

La dinámica de la tierra puede interpretarse a partir de la siguiente afirmación: *“El Estado nunca ha considerado al sector rural como un sector estratégico para el desarrollo, así como tampoco ha existido una política de equidad y de distribución de recursos. Lo que se ha hecho es, básicamente, dejar que el mercado opere, y el mercado conduce a los procesos de acumulación y concentración propios de todo régimen capitalista”* [Machado A. 2013].

Por régimen capitalista en este sentido asociamos exclusivamente a las fuerzas del mercado que se rigen por la relación entre oferta y demanda y que han terminado por estructurar un modelo que funciona pero que además debe ir acompañado de una estrategia Estatal que provea los espacios para la articulación de beneficios por parte de los productores.

Simplificando aún más el análisis: la política rural no ha tenido el impacto esperado. Y aunque parezca meritorio retomar los esfuerzos que se han hecho, la focalización de los mismos ha apuntado a varios puntos cuyas restricciones contraen la eficiencia productiva dentro del modelo.

Ahora bien, el problema de los derechos de propiedad sobre la tierra, dependen de la distribución del recurso productivo a lo largo de la

historia, que se ha ido desplazando por cambios de coyuntura social, asociados al conflicto armado, el desplazamiento y los intereses desarticulados entre las fuentes de financiamiento y los efectos directos en la población sobre las que recaen.

El tema en cuestión puede llegar a ser farragoso, si se entiende el problema del sector agrícola como una estructura de intereses particulares y no como una falla estructural del modelo productivo vigente, con las actualizaciones que sobre el mismo merecen y que corresponden a las exigencias del Siglo XXI en una economía abierta. Un sector económico tan importante como el agrícola requiere de la formación avanzada de todos sus factores para lograr competir en un entorno de liberalización de la economía. Por ende el problema viene siendo estructural desde siempre.

Cuando sobre los derechos de propiedad coexisten los límites del interés particular, la relación entre la dotación de recursos y la capacidad productiva se rompe antes que se calculen los beneficios. Lo cual nos lleva a argumentar que la pobreza agraria se explica en el sentido que la dotación de recursos no es suficiente para evaluar una posible formación de ingresos.

Desde la academia se han brindado recomendaciones que apuntan al orden estructural de las relaciones de intercambio y formación de riqueza para el sector agrícola; la conclusión puede ser la siguiente:

“el sector agrícola colombiano a pesar de ser un eje dinamizador de la economía, aun no cumple con los requisitos de formalización del trabajo, transferencia de capital y desarrollo de economías de escala que le permitan avanzar en un proceso consolidado y sostenible de reducción de la pobreza y especialización de la producción”.

De otro lado, el capital humano es insuficiente para el logro de actividades extractivas sostenibles y de amplio margen de rentabilidad sobre los costos de producir alimentos o productos derivados del sector que involucren un proceso articulado de intervención entre los eslabones de la cadena productiva.

Es así como el sector agrícola ha sido una amalgama de propuestas bien encaminadas, pero con alta diferenciación en el cumplimiento de los planteamientos previamente construidos, no obstante de la alta volatilidad que representa el sector y de la dependencia del mismo por la subsidiaridad, componente que grosso modo presenta una alta demanda sobre todo en pequeños agricultores, que ha ido desmejorando el panorama de largo plazo en lo concerniente al desarrollo.

Finalmente, las luces que dan las estadísticas respecto al comportamiento de la producción y

la senda del crecimiento del sector de acuerdo a los productos más representativos cumplen el requisito de observaciones sobre el sector a nivel agregado, pero no logran abordar el componente de participación por rango de productores.

2.1 De la Importancia de los Pequeños Productores.

La dotación de factores productivos es el punto de partida para la consolidación de un proceso de producción con efectos positivos para quienes participan dentro del mismo, en este sentido, los pequeños productores son quienes participan con menor fuerza dentro de las etapas de los ciclos de producción naturales del proceso.

Siguiendo las palabras de Garay:

“La política agropecuaria debe contemplar, de manera muy especial, consideraciones de equidad, y hacerlas compatibles con las de competitividad. Por esta razón, una de las variables para definir la importancia que tienen los cultivos en Colombia para efectos de política sectorial debe ser la participación de los pequeños productores.

Obviamente, se trata de los pequeños productores que tienen posibilidades de éxito económico y competitivo, si cuentan con estrategias adecuadas de desarrollo y apoyo gubernamental”. [Garay J. 2004]

De acuerdo a lo anterior efectivamente, son los pequeños productores quienes mayormente deben percibir el apoyo gubernamental en procura de su desarrollo siempre que sean casos demostrables de éxito y sobre los cuales persista la sensación de confianza en torno al cumplimiento de las garantías exigidas por el Estado al momento de transferir su apoyo.

“si la confianza en la economía de un país depende de la calificación del riesgo otorgada, entonces la confianza sobre los pequeños productores agrícolas depende de su grado de compromiso en el cumplimiento de lo acordado”.

El criterio de confianza, construye alternativas de cambio sobre el modelo de explotación agrícola, ajustándolo al contexto real de los componentes de oferta y demanda, así como de estructuras más complejas como la formación de precios, la consolidación de la inversión, reconversión del campo, usos de la tierra, diversificación del capital humano y físico y transferencias exógenas de impacto positivo como el uso de la tecnología.

En principio, el discurso apunta favorablemente y de forma abstracta al logro de objetivos bien constituidos, sin embargo, los ajustes no llegan en el corto plazo y solo la continuidad de una política agrícola siguiendo los componentes de una reforma agraria puede producir dinámicas de mediano y largo plazo.

Para el pequeño productor, en un contexto de cambios, está claro que el principal problema

que afronta proviene de: un acceso limitado a tierras productivas con vocación agrícola sobre las cuales existe el derecho a la propiedad y segundo, restricciones a la formación de ingresos que se consideran como el empobrecimiento del campesinado a lo largo del tiempo y la formación de círculos viciosos de pobreza que van en detrimento del incentivo a la producción. Resulta coherente para un pequeño productor asociar cultivos agrícolas diversificados con altos costos de la materia prima, salarios por debajo del nivel de productividad eficiente, precios muy bajos y sobre oferta en este caso de alimentos ocasionada por la concentración de las cosechas en un mismo lugar.

En este orden de ideas, el pequeño productor no tiene ningún incentivo además del crédito para iniciar un proceso productivo cuyos excedentes serán comercializados al precio de mercado, asumiendo el riesgo de cubrir los costos de producción y el pago a los factores una vez terminado el ciclo.

Si el costo marginal es demasiado alto, supone las pérdidas inmediatas y el rompimiento con el punto de equilibrio a los precios señalados por el mercado. El beneficio que depende de los ingresos totales – los costos totales de producción estará por debajo del precio de eficiencia.

Cuando los costos de producción no logran cubrirse, cualquier intento por subsanar el faltante, terminará por la búsqueda de financiamiento de corto plazo que incrementará la deuda del productor y finalmente termina en la subutilización de los factores de producción a costos por encima del nivel esperado.

Un pequeño productor no logra tener la cantidad de activos representados como la forma de sustentar los costos de producción a partir de una formación patrimonial o líquida suficiente y por ende el costo del crédito es mayor ante los riesgos de este tipo de población.

“El crédito es un dinamizador de la economía campesina, pero no debe ser interpretado con demasiada generalidad pues también es un componente del ciclo económico que puede retrasar la producción futura ante la incapacidad de cubrir las deudas”.

De acuerdo al informe de la Misión Rural del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se resalta la problemática social asociada a la población que permanece en la ruralidad de una forma detallada a nivel general en las siguientes palabras:

“En la última década, la economía del país ha mantenido un crecimiento constante que junto con la expansión de la oferta pública social ha incidido en una mejora de los ingresos de la población. Sin embargo, este dinamismo no se ha reflejado en la misma medida en la calidad de vida de

los pobladores rurales. La población rural sigue siendo más pobre que la urbana, tiene menores oportunidades –tanto económicas como sociales– y menos acceso a los servicios del Estado, lo que repercute directamente en su calidad de vida, en las oportunidades para su desarrollo y, en definitiva, en la movilidad social” [Misión Rural 2015].

En este orden de ideas se evidencia la problemática social de Acceso a condiciones dignas por parte de la población de menores ingresos y que además corresponde a aquellos habitantes rurales que están inmersos en círculos viciosos de pobreza. De ahí que hablar de formación de empresa en el campo se vuelva un discurso lo bastante complejo como para no abordarlo desde la raíz.

Los problemas del desarrollo en un contexto como el actual, enfocado a la población rural de menores ingresos persisten como debilitadores de la estructura de un modelo productivo que debería tener la suficiente asignación de recursos productivos y reglamentación por parte del Gobierno nacional.

2.2 La generación de ingresos en el sector Rural

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

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

Técnicamente, la mano de obra se desplaza al no encontrar recursos que les permitan desarrollar un nivel de vida suficiente y de acceso a la formación de ahorro así como de expectativas de consumo futuras de mejor calidad.

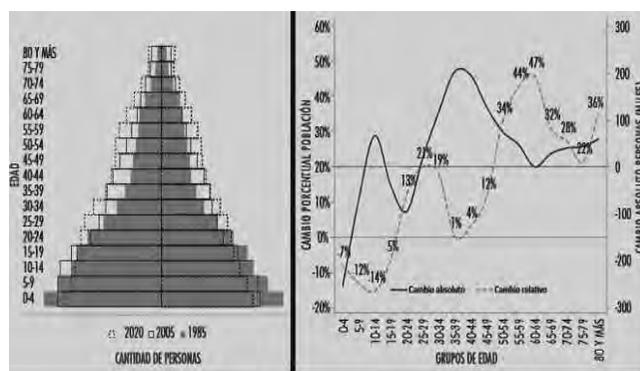
Actualmente la mano de obra en el campo, representada por jóvenes entre los 15 y 28 años permanece invariable ante cambios del entorno rural por la incidencia de la brecha de pobreza que restringe las expectativas de formación para el trabajo, acervo de conocimientos y profesionalización, incluso terminación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

Las edades productivas en el campo, se establecen para un rango entre 15 y 39 años, de acuerdo a las proyecciones para el año 2020, a su vez, la población entre los 401 y 60 años para el mismo año proyectado también tendrá un incremento significativo, explicando cambios rápidos en el envejecimiento de la población.

En las condiciones actuales, los cambios demográficos exponen una alta concentración entre las edades de 15 y 39 años, pero a su vez un acelerado envejecimiento entre los 40 y 60

años, a 2020 se puede observar de acuerdo al gráfico 01, que la tendencia generalizada será un envejecimiento progresivo de la población rural con una alta migración de la mano de obra joven, sin tener en cuenta la formación de los trabajadores ni los avances en educación superior.

Gráfico 01. Composición de la Pirámide Poblacional Rural.



Fuente: Informe Detallado Misión Rural DNP.

La menor escolaridad de la población rural es una de las principales brechas entre la zona rural y la urbana. Si bien esta brecha se ha venido cerrando en el tiempo, hoy la población urbana de 15 años y más de edad tiene 4 años más de educación que su contraparte rural. Mientras que la población urbana cuenta en promedio con educación secundaria obligatoria –9 años de educación–, la población rural hasta ahora tiene primaria completa. Este bajo nivel de educación se refleja a su vez en menores ingresos, mayores tasas de pobreza y menor movilidad social en la zona rural. [Informe Misión Rural pg. 42]

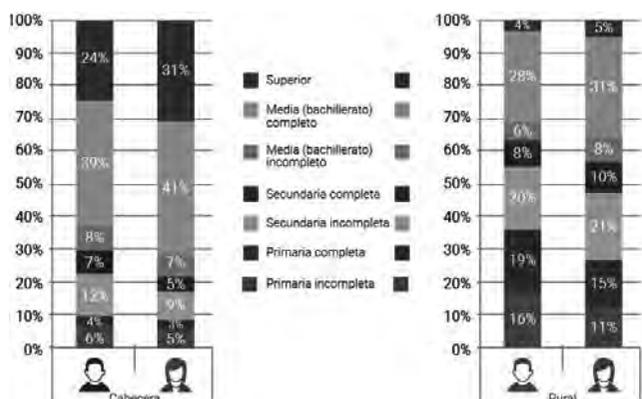
Ahora bien, si la población tiende a trasladarse hacia una mayor concentración en edades avanzadas y aquellos que se encuentran en edad joven carecen de un entorno escolar competitivo, la generación de pobreza seguirá manteniéndose y las graves consecuencias sobre la implementación de programas económicos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

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

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

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

Gráfico 02. Estructura de la Formación escolar cabecera- rural

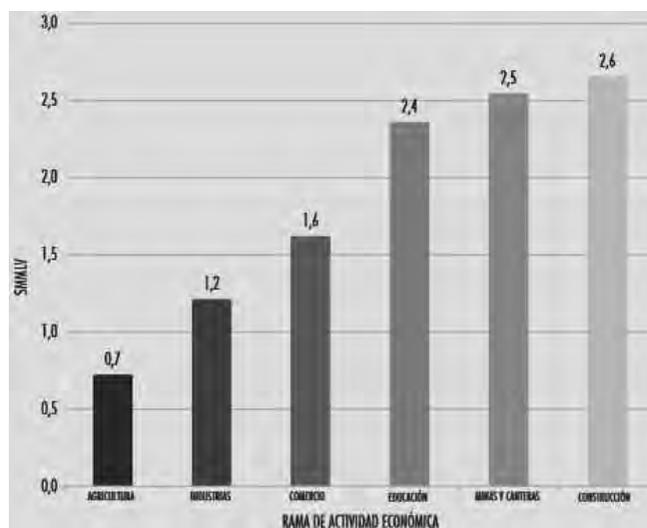


Fuente: Martínez Susana et al 2016.

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

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

Gráfico 03, ingreso mensual promedio en smmlv por rama de actividad económica 2013.



Fuente. Misión Rural (DNP) informe detallado.

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

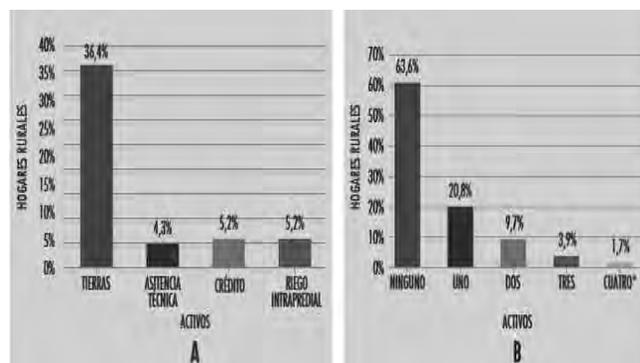
Los trabajadores rurales tienen que distribuir su tiempo entre actividades propias del sector y aquellas que les compensen las horas adicionales

de trabajo, lo cual explica el desplazamiento de la demanda por trabajo.

El modelo de desarrollo rural tiene las siguientes restricciones:

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

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



Fuente: Misión Rural (DNP) Informe detallado.

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

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

La pregunta: ¿Cuál es el nivel de desarrollo del campo colombiano en un contexto donde la formación de activos tiende a estar por debajo

del promedio? ¿El crédito realmente incentiva el acceso a la formación de activos productivos?

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

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

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

El órgano rector de la iniciativa está representado por el Gobierno nacional a partir de la política agrícola de incentivo a la producción de acuerdo al marco estructural de generación de ingresos del Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural, quien cumplirá la función de ejecutor del programa del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) y ejecutara las relaciones pertinentes relacionadas con los criterios existentes de financiamiento propuestos por el Ministerio, así como de la articulación de estrategias que vienen siendo desarrolladas de acuerdo al artículo 02 del Decreto número 1985 de 2013 y los numerales 2, 3, 4, 7, 15, 20 y 21 del artículo 3° del decreto citado.

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

- *Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.*
- *Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.*

De otro lado, el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) no corresponde expresamente a los lineamientos trazados por la Ley 313 de 1960 por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Agropecuario, no obstante de la característica homogénea entre ambos criterios: Fondo de Fomento Agropecuario y FEFA que se define como una política de atención a los pequeños productores.

El FEFA está dirigido a pequeños productores con la condición de ser asociados (caso Fondo de Fomento Agrícola) pero que cumple con las siguientes características:

1. Dirigido a pequeños agricultores asociados.
2. Expresamente focalizado en actividades agrícolas concernientes a proyectos productivos para desarrollo de cultivos y utilización del suelo.
3. Asignación de recursos previamente evaluado el proyecto a través de la articulación entre el Departamento, alcaldías, consejos y concepto de socialización con la junta de observación rural.
4. Prestación de servicios de capacitación a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y centros de formación superior (universidades) que tengan programas de pregrado en ciencias agrarias.

5. Articulación entre Gobernaciones y alcaldías para acompañar el proceso de formulación y evaluación de los proyectos contruidos antes de ser presentados al Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural y ser registrados ante el banco de proyectos del DNP. En su lugar, estos proyectos pasarán a conformar los bancos de proyectos Departamentales y municipales.
6. La financiación se hará de forma directa sin ser cofinanciada, en su lugar, se crea la contribución especial de asociaciones de pequeños agricultores que será por un monto no superior al 2% del valor del proyecto y que será pagada al momento de presentar el mismo ante la autoridad competente.
7. Las Gobernaciones y alcaldías deben constituir el sistema de información agrícola para pequeños agricultores donde constarán los datos de seguimiento a la producción.
8. Las juntas de observación rural son un órgano de elección municipal que serán elegidos por el concejo.
9. Los recursos serán administrados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
10. Las Gobernaciones y alcaldías serán encargadas de presentar información detallada de los proyectos que se desarrollan en los diferentes municipios y presentarán informe ante el MADR.
11. El financiamiento que se haga sobre el proyecto, previo concepto de viabilidad y aprobación del MADR, se hará por el 100% del proyecto.
12. Las asociaciones deberán contar con un mínimo de 10 pequeños agricultores.
13. La capacitación de pequeños agricultores a través del Sena y centros de formación superior especializados deberá ser facilitada por las alcaldías. Las Gobernaciones tendrán la obligación de formular la política de capacitación rural a través del sistema de información de capacitación agrícola, donde se tendrá el registro de instituciones especializadas.

4. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

A la luz del artículo 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 64, 65 y 66 se fundamenta el Presente proyecto de ley.

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

A su vez, tiene fundamento sobre el Documento **Conpes 113** POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN) para garantizar la adecuada provisión de alimentos y hacer sostenible el proceso de producción.

Demás de la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, artículos 1° y 12.

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria considera pertinentes las disposiciones que en materia de política económica para el sector agrícola intervienen para el desarrollo del mismo, acude a los términos macroeconómicos para el fortalecimiento de la Economía Nacional y converge a los criterios de unidad de materia para su tránsito Legislativo.



PROYECTO DE LEY NÚMERO... DE 2018

por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola Denominado (FEFA) para el incentivo de proyectos productivos asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia.

El congreso de la República
Decreta

TITULO I

DEL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA

Artículo 1°. *Objeto.* Por medio de la presente ley, se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola Denominado (FEFA) para el incentivo de proyectos productivos asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y fortalezcan

la política de seguridad alimentaria en Colombia, en aras de contribuir a la política de incentivos productivos para el campo.

Artículo 2°. El FEFA es un fondo cuenta que será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrado a los planes de política pública en materia económica establecidos por el mismo, estará conformado por recursos asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación en un porcentaje calculado con base en la contribución para la seguridad alimentaria nacional.

Artículo 3°. Se entenderá al FEFA como un fondo diseñado para garantizar la estabilidad productiva de los pequeños agricultores en torno a la cual se garantizan los lineamientos de focalización del gasto, eficiencia y estabilidad macro económica del sector.

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

Artículo 5°. La destinación de los recursos del FEFA corresponderá a los siguientes:

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

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

TÍTULO II

DE LAS FORMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA FEFA.

Artículo 7°. El FEFA estará conformado por la articulación entre el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,

el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las Gobernaciones Departamentales y las Alcaldías Municipales.

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

Artículo 9°. Las alcaldías Municipales tendrán competencia sobre el seguimiento a los proyectos productivos, la prestación de servicios de capacitación rural y la conformación y registro de las juntas de observación rural.

Artículo 10. Créense las juntas de observación rural que estarán encargadas de vigilar cada una de las partes del ciclo productivo del proyecto, las cuales estarán conformadas por miembros elegidos ante el consejo Municipal que deberán cumplir los siguientes parámetros:

- Ser entes observadores e imparciales sobre cada uno de los proyectos asignados que se encuentren en desarrollo.
- Poseer la capacidad de coordinación, acompañamiento y socialización de cada uno de los proyectos a desarrollar.
- Reunirse periódicamente para informar sobre los avances de observación y retroalimentar a las partes interesadas de los hallazgos evidenciados, para lo cual se reunirán con el Alcalde o su delegado, Consejo y pequeños productores.
- Elaborar informes periódicos para presentar ante la Alcaldía Municipal sobre las evaluaciones que se hagan en el cumplimiento de los proyectos productivos.
- Cumplir debidamente con las obligaciones adquiridas.

Parágrafo. Las juntas de observación rural estarán conformadas por 2 representantes rurales designados por cada una de las zonas veredales con que cuenta el Municipio. Una vez designados, acudirán a su presentación ante el consejo.

Artículo 11. Las Gobernaciones en trabajo mancomunado con las alcaldías desarrollarán el banco de proyectos Departamentales, dentro del cual ingresarán cada una de las propuestas presentadas por las asociaciones de productores de cada municipio y serán objeto de consulta cuando sea necesario.

Artículo 12. El Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural proporcionará los lineamientos técnicos de capacitación para las asociaciones de pequeños productores agrícolas a cada una de las Gobernaciones Departamentales, a través de las cuales se orientarán los procesos

de contratación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas.

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

Artículo 13. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas podrán aplicar a la formalización de la actividad en capacitaciones para los diferentes municipios a través de la cual podrán:

1. Brindar asesoría técnica en la formulación y evaluación de proyectos productivos a asociaciones de pequeños productores.
2. Contribuir a la formación de conocimientos a través de la práctica de campo basada en los requerimientos de los productores.
3. Articular la metodología de capacitación agrícola inherente a los procesos de producción, transformación y comercialización de productos agrícolas.
4. Educar en los conceptos de sostenibilidad, conservación, trato y usos del suelo.
5. Concurrir a los lineamientos medioambientales de los planes de desarrollo Departamental y Municipal.
6. Asesorar en el adecuado manejo del recurso hídrico.

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

Artículo 14. Las asociaciones de pequeños productores agrícolas deben estar conformadas por un número mínimo de 10 integrantes dentro de los cuales no debe existir la discriminación de género.

Artículo 15. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará para efectos de seguimiento de la política Agraria Nacional los lineamientos correspondientes de seguimiento a proyectos productivos como fuente de articulación entre los programas que ya se vienen desarrollando y direccionara los mismos a las Gobernaciones Departamentales.

TÍTULO III

DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Artículo 16. Para las asociaciones de pequeños productores agrícolas que presenten los proyectos productivos deberán cumplir con los siguientes requisitos para la asignación de recursos:

- Cada proyecto debe ser original, mantener una estructura metodológica siguiendo los parámetros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Deberán desarrollar la estructura financiera y calcular los costos totales así como construir la matriz de insumo-producto en la cual se evidencien los requerimientos técnicos del proyecto.

- deberán adquirir compromiso formal a través del cual se comprometen a cumplir con cada una de las etapas del mismo y desarrollarán dentro del tiempo estipulado por el contrato, la totalidad del proyecto.
- los recursos demandados para cada proyecto deben cumplir con la condición de eficiencia del gasto, la cual será puesta en conocimiento a partir del registro contable y estadístico pertinente. El mismo será remitido ante los delegados del MADR, las Gobernaciones y las Alcaldías.

Artículo 17. Deberá pagarse una contribución al Fondo Especial de Financiamiento Agrícola equivalente al 2% del valor total del proyecto, para la cual el MADR propondrá los mecanismos de recaudo.

Artículo 18. El FEFA cubrirá el 100% del valor del proyecto siempre y cuando la calificación recibida por el mismo cumpla con los criterios de evaluación y aprobación.

Parágrafo. Para efectos de la construcción del proyecto, las alcaldías facilitaran las condiciones de capacitación de acuerdo a lo establecido en el artículo 12° de esta Ley.

Artículo 19. Las propuestas presentadas ante el FEFA deberán ser específicas en el tipo de proyecto, características, tiempos de ejecución, consistencia económica, área de afectación, expectativas de ingresos, distribución de beneficios, re inversión de excedentes y continuación del mismo.

Artículo 20. El MADR propondrá los requisitos previos para la presentación y radicación de cada proyecto ante el FEFA.

Artículo 21. El FEFA financiará solamente proyectos de tipo agrícola que estén determinados para la producción de alimentos, la cadena de abastecimiento y comercialización.

Parágrafo: aquellos costos variables provenientes de la compra de maquinaria especializada no serán tenidos en cuenta cuando superen el 50% del costo total del proyecto a desarrollar.

Artículo 22. El FEFA solamente podrá financiar un proyecto por cada asociación de pequeños productores en cada una de las convocatorias.

Artículo 23. Los proyectos Financiados con recursos del FEFA deberán contener una cláusula de cumplimiento de acuerdo a las políticas que para su efecto defina el MADR.

TÍTULO IV
VIGENCIA

Artículo 24. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República de Colombia
Autor.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 111, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 111 de 2018 Senado**, “*por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola denominado (FEFA) para el Incentivo de Proyectos Productivos Asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia*”, 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 honorable Senador *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Quinta 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

Agosto 28 de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y

envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 112
DE 2018 SENADO**

por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en las líneas de crédito Finagro para el sector Agropecuario colombiano.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer modificaciones a las tarifas por concepto de pago de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro, en los actos que contengan garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea FINAGRO, utilizados por productores del sector agropecuario colombiano.

Artículo 2°. Establézcase como acto sin cuantía para efectos del pago de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro, toda escritura que contenga garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea FINAGRO, cuya cuantía no supere doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes; Para aquellos que créditos que estén en el rango entre doscientos uno y quinientos (201 - 500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el equivalente al cincuenta por ciento (50%) de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro; y aquellos Créditos que superen los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el cien por ciento (100%) de la tarifa vigentes de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley modifica y deroga las anteriores y rige a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República
Autor.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley, de Iniciativa del Senador **Ciro Alejandro Ramírez Cortés**, desarrolla un componente económico y social a través del cual se enfoca en la dinámica de los créditos otorgados por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) como fuente de financiación para pequeños, medianos y grandes productores en la medida que ello conduce a la generación de ingresos y valor agregado para la cadena productiva del sector en mención.

No obstante de la interpretación de Crédito en su forma general, para el sector agropecuario ha existido una dinámica creciente en la solicitud de nuevo financiamiento, lo que ha llevado a una modernización en la forma como se percibe el financiamiento de mediano y largo plazo, pero al mismo tiempo coexiste con la paradoja del costo que se asume por la adquisición de una deuda.

Con base en lo anterior, el proyecto de ley establece una modificación a los costos generados una vez el agricultor asume la posición de financiar su proyecto productivo, al cual, están supeditados todos los costos variables de retroalimentación financiera inherentes al proceso acomodaticio de la función de producción. En tal medida, el productor asume como costos de entrada tres ítems catalogados como: el pago de derechos notariales, concernientes a la figura de hipoteca sobre la propiedad, el pago al impuesto departamental de registro, que cambia para cada uno de los Departamentos o zona geográfica objeto del crédito y finalmente, el pago de derechos de registro que evidencia una contraprestación que conlleva a efectos notariales. Los mismos susceptibles de variación.

La ocurrencia del evento generador de estos pagos, limita en forma directa la capacidad de ingreso de los productores toda vez que los recursos deben salir de la cuantía disponible para asumir los costos del crédito a que se enfrente el sujeto pasivo (sobre quien recae la tarifa), circunstancia suficiente para afectar la disposición a los medios formales de financiamiento en el corto plazo. Desplazando la preferencia hacia formas más baratas e informales de financiamiento.

Es en este sentido, como la iniciativa parte del estado inicial de los ingresos de un productor toda vez que su función de financiamiento está dada por la capacidad endógena de activos susceptibles de garantía crediticia.

Finalmente, lo que busca el proyecto de ley es: modificar la aplicación de costos producto del pago notarial, impuesto de registro y derecho de acuerdo al monto final del crédito solicitado.

II. CONSIDERACIONES DEL AUTOR DEL PROYECTO

En principio, la iniciativa puede ser objeto de una discusión enriquecedora cuyo punto de partida es el costo de oportunidad que le genera a un productor asumir financiamiento de mediano y largo plazo con cargo a sus activos (hipoteca), además de los requisitos que debe cumplir y la justificación “técnica” que le debe sostener al banco para poder ser aceptado como cliente. La mayoría de los productores son usuarios pero en lo general para llegar a ser clientes no es suficiente con el solo proyecto productivo.

En estas condiciones, la facilidad de obtener un crédito es relativa para los productores (por efectos como el riesgo asociado), de manera que el apalancamiento inicial de un crédito, empieza por la garantía que entrega el usuario al banco, sujeto a la interpretación de su valor estimado para respaldar el crédito. No obstante el productor tendrá en todo momento que contar con una provisión de ingreso para los costos de transacción que ello implica.

Con base en lo anterior, para la materialización de un crédito FINAGRO se necesitan cumplir con las condiciones de:

1. **Tasa de interés:** pequeño productor equivale a la DTF + 7 puntos efectivo anual, para el resto de productores fuera de esta categoría equivale al DTF + 10 puntos Efectivo Anual.
2. **Monto máximo:** 70% sobre el valor de activos para los pequeños productores y en las categorías de medianos y grandes productores, el monto será de acuerdo a la capacidad de pago y al tipo de proyecto a financiar.
3. **Garantías:** el intermediario financiero para la adopción de créditos FINAGRO, exige que se hipoteque un bien de posesión del productor, si la equivalencia del bien no se ajusta a la cobertura del crédito, entonces el productor debe acudir al fondo agropecuario de garantías para su respaldo.

Ahora bien, el Código Civil colombiano en su Título 37 establece las condiciones de la hipoteca, siendo necesario referirse a los artículos 2432 hasta el 2435 cuando surte efecto el registro de la hipoteca, así pues:

Artículo 2434. <Solemnidades de la hipoteca>. La hipoteca deberá otorgarse por escritura pública.

Podrá ser una misma la escritura pública de la hipoteca y la del contrato a que accede.

Artículo 2435. <Registro de la hipoteca>. La hipoteca deberá además ser inscrita en el registro de instrumentos públicos; sin este requisito no

tendrá valor alguno; ni se contará su fecha sino desde la inscripción.

Por ende, el solicitante del crédito asume los costos implícitos además de lo proyectado como costo total de proyecto a desarrollar. Lo que ocasiona una pérdida en la disponibilidad de recursos futura para ejecutar las inversiones necesarias. Entonces el crédito pasa a ser una herramienta financiera costosa, bajo estas condiciones.

De acuerdo a los costos notariales, de registro y beneficencia en Bogotá (citando una referencia) se estiman los siguientes límites en gastos de registro, de acuerdo al valor del acto hipotecario sobre el bien así:

Rango	Tarifa X 1.000
Menor a \$ 110.657.550	4.7 x 1.000
Entre \$110.657.551 y \$221.315.100	5.3 x 1.000
Entre \$221.315.101 y \$ 368.858.500	5.6 x 1.000
Mayor a \$ 368.858.501	5.7 x 1.000

- Datos con base en los tarifas para 2017

Ahora bien, a ese rango, adiciónese el costo de papelería (\$1.000 por hoja), IVA, diligencia notarial y demás cobros subyacentes al proceso de hipoteca.

Al momento de calcular cuánto le cuesta a un productor por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro de acuerdo a las tarifas fijadas se tiene el siguiente ejemplo:

Sobre un acto hipotecario de cien millones de pesos (\$100.000.000) los gastos notariales (excluyendo escrituración) a las tarifas dadas, ascienden a 2750.000, incluyendo la escrituración el valor total final del acto es de tres millones seiscientos sesenta mil pesos (\$3.660.000), monto que el productor tiene que disponer de su ingreso para cubrir el acto de hipoteca a favor del intermediario financiero.

Citando otro ejemplo, respecto de los costos unitarios por los servicios notariales, para una constitución de Hipoteca de \$180.000.000 se tiene que: los derechos notariales tienen un valor de \$555.300, la elaboración de hojas notariales cuesta \$40.000, el IVA es de \$113.107, el recaudo a terceros \$12.750, para un total de pago por concepto notarial de \$721.157. (Sin incluir los costos asociados a la escrituración).

La consecuencia de los pagos que asume el tomador del crédito y en la forma como recae sobre el mismo el 100% de la carga generada por los conceptos enunciados en el presente proyecto de ley conlleva una pérdida de eficiencia del gasto por cuanto se comprometen recursos que bien puede usar el productor en el sostenimiento de su proyecto o en gastos ocasionados para cobertura

de obligaciones asociadas o independientes al objeto para la cual están definidas sus necesidades.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa parlamentaria surge de la necesidad por reducir las carga de gastos con motivo de actos de crédito que contengan la figura de la Hipoteca como garantía, a través del cual se generan costos notariales e impuestos que sobrepasan los ingresos disponibles para el pequeño productor cuando este decide tomar un crédito.

En igual media, el pequeño y el mediano productor pierden una parte de su ingreso que debería servir para cubrir contingencias cuando así lo determina el desarrollo de su actividad productiva o cuando deben cubrir gastos provenientes del sustento familiar que sirven como reserva antes de tener resultados por el proyecto productivo realizado.

Además de lo anterior, las críticas al modelo notarial no se han dado a esperar, puesto que los costos asociados a los servicios notariales exceden en muchos casos la capacidad de gasto del usuario. No es loable que para solicitar un crédito productivo de línea FINAGRO se deban tener previamente siete millones de pesos \$7.000.000 para los actos de hipoteca.

No existe ninguna compensación que garantice la recuperación de ese dinero una vez desembolsado el crédito, lo que en términos relativos representa una “pérdida de eficiencia marginal” por el valor financiado final, que se vuelve irre recuperable para el productor. Pagar por endeudarse es la máxima que representa el modelo de crédito, pero pagar antes de endeudarse para volver a endeudarse es la paradoja del destino financiero de un productor del sector agropecuario.

El proyecto de ley pone de manifiesto una situación justificada que va en detrimento de los ingresos de los productores del campo colombiano y demuestra el argumento a través del cual se busca suavizar el efecto del gasto sobre los actos de constitución de hipoteca para la consecución de un crédito.

Aun cuando el análisis de riesgo financiero determine la existencia de una garantía para la proyección de la deuda y sobre la que recae el cobro futuro en caso de abandonar la obligación o incumplir en los términos pactados, el costo del dinero que se transfiere al productor y que proviene de los actos notariales y el pago a impuesto de beneficencia engloban todo un efecto de afectación del ingreso antes de adquirir la obligación.

Así las cosas, un tema tan importante como el mejoramiento productivo del campo, el sostenimiento del sector agropecuario y la

proyección rural en el país refleja un criterio de medición en cuya estructura de costos se considera ineficiente la acción tarifaria por concepto de otorgamiento de crédito y garantía.

IV. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con tres (3) artículos incluida su vigencia, establece las condiciones de pago para los productores agropecuarios que decidan tomar un crédito de la línea FINAGRO el cual contenga garantía hipotecaria. Se establece la diferencia tarifaria desde el 0% y hasta el 100% para un rango cuyo monto a financiar este entre 200 y 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Se excluye (acto sin cuantía) aquellos créditos solicitados que no superen los 200 salarios mínimos mensuales vigentes del pago de derechos notariales, impuesto notarial de registro y derechos de registro en el establecimiento de garantía hipotecaria.

Finalmente se generan gastos del 50% de la tarifa para efectos notariales en créditos superiores a 200 smmlv y hasta 500 smmlv; y aquellos Créditos que superen los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el cien por ciento (100%) de la tarifa vigentes de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 28 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 112** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorable Senador *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D. C., 28 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 112 de 2018 Senado**, “por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro en las líneas de crédito Finagro para el sector agropecuario colombiano”, 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 honorable Senador *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*. 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

Agosto 28 de 2018

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*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se adiciona un párrafo al artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, así:

Parágrafo. *Cuando los alcaldes o demás funcionarlos de policía sean comisionados o subcomisionados para los fines establecidos en este artículo, deberán ejecutar la comisión directamente o podrán subcomisionar a un servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía, no se podrá comisionar a los cuerpos colegiados de policía.*

Artículo 2°. Se adiciona el numeral 18 al artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, así:

18. *Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso directamente o subcomisionando a los inspectores de policía u otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.*

Artículo 3°. Se adiciona el numeral 7 al artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, así:

7. *Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso o subcomisionar a otro funcionario de la*

alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

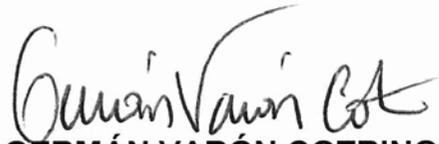
Artículo 4°. Se modifica el párrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 y se le adiciona un inciso, así:

Parágrafo 1°. Los inspectores de policía deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.

Para el cumplimiento de la comisión o subcomisión podrán a su vez en su condición de autoridad de policía subcomisionar a otro servidor público de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía y estarán obligados a cumplir la subcomisión dentro de los términos que se le establezca.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2018
SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como único objetivo modificar algunos artículos de la Ley 1564 de 2012, “*por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”, y de la Ley 1801 de 2016, “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, exclusivamente para armonizar la ejecución de las comisiones de manera directa o subcomisionando a los inspectores de policía, quienes a su vez podrán en su condición de autoridad de Policía subcomisionar a otros servidores públicos de la respectiva alcaldía quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Es evidente que uno de los factores determinantes en la economía nacional en general, es el retorno de las obligaciones adquiridas, por lo tanto se requiere que el contexto normativo para el ejercicio de la misma genere condiciones de estabilidad y seguridad jurídica mediante las

cuales las condiciones de ejecutabilidad de las obligaciones impagas sea efectivas y oportunas; no obstante lo anterior el sistema judicial en Colombia se encuentra en una situación de congestión tal que los jueces se ven obligados en la mayoría de los casos a comisionar a otras autoridades algunas diligencias, ya que la realización de las mismas implicaría una excesiva inversión de tiempo.

Esta práctica reiterada y de vieja data ha hecho que la disposición del tiempo que se programa por parte de los jueces de la República para el ejercicio de sus funciones no incluya por regla general un tiempo para la realización de diligencias tales como embargos, secuestros, entregas etc.

En este contexto, tales diligencias de ejecución, al igual que las que tratan de medidas cautelares ordenadas dentro de los procesos, son remitidas para su realización por parte de otras autoridades, las que a su vez por el crecimiento del país y la demanda de servicios, evidencian como se ajusta más el tiempo para el cumplimiento de sus obligaciones misionales y se disminuye la posibilidad de brindar de manera efectiva la colaboración armónica entre las ramas del poder público, pues éstas requieren de múltiples componentes para su materialización y en especial del tiempo para su realización.

Ante estos hechos se hace necesario flexibilizar la posibilidad de la práctica de las comisiones judiciales, para lo cual se deben incluir otros actores, permitiendo de esta manera que otros servidores apoyen a las administraciones distritales y municipales en ejercicio de tal función, acortando con ello los tiempos en la administración de justicia.

Para que sea viable la flexibilización que se evidencia necesaria, se debe generar un contexto normativo propicio que conlleve al desarrollo del país en aspectos como el económico y especialmente hacia la seguridad jurídica, entendida como la eficacia y eficiencia en la administración de justicia.

Así las cosas, el ánimo de este proyecto de ley, tiene como única finalidad no solo garantizar el acceso a la justicia, sino otorgar a los particulares el derecho al debido proceso, la inmediatez de las respuestas en el accionar estatal, la protección a la propiedad privada, la agilidad procesal, entre otros.

Con base en lo anterior, se hace necesario modificar y ampliar las funciones y facultades de los alcaldes e inspectores de policía para materializar las órdenes previamente impartidas por los funcionarios judiciales, administrativos o cualquier otro facultado para este fin, en cumplimiento del principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público al tenor de lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia cuando establece “...*Los diferentes órganos del Estado*

tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

III. FUENTE NORMATIVA

Por disposición del artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, debe haber una coordinación y cooperación entre las entidades a nivel nacional para efectos de cumplir los fines del Estado de manera efectiva, razón por la cual, los despachos judiciales se apoyan en las autoridades judiciales, administrativas y de Policía para llevar a cabo las diligencias por ellos comisionadas con el fin constitucional de garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia.

No obstante, el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, *“por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”*, expresó que los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, lo cual ha ocasionado que las Inspecciones de Policía se abstengan de su realización, porque perdieron competencia para ello.

“Artículo 206. Atribuciones de los inspectores de Policía rurales, urbanos y corregidores. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:

Parágrafo 1°. Los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia”. (Negrilla fuera de texto)

Como consecuencia de lo anterior, los Inspectores de Policía dieron inicio a la devolución de los despachos comisorios recibidos para su trámite, dejando además de recibir nuevos despachos comisorios, alegando la pérdida de competencia por la entrada en vigencia del citado artículo 206 del Código Nacional de Policía.

En vista de la carencia de una solución al problema, el 9 de marzo de 2017 el Consejo Superior de la Judicatura expide la circular, la PCSJC17-10 en el sentido de indicar que, *“La interpretación sistemática de las mencionadas normas, permite concluir, que al encontrarse vigente la primera parte del inciso 3 del artículo 38 del Código General del Proceso, las autoridades judiciales pueden comisionar a los alcaldes, con el fin de materializar la colaboración armónica entre las ramas del Poder público”*, lo cual causó gran impacto en los despachos de las alcaldías, pues además de carecer de medios humanos y tecnológicos para la realización de las comisiones, algunas se negaban a recibirlos y otras fijaban fechas lejanas para su práctica, en algunos casos incluso con más de 3 años de posterioridad a la radicación de la Comisión.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Óscar Darío Amaya Navas, el seis (6) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), radicación número 11001-03-06-000-2017-00051-00(2332), precisó

que el parágrafo 1° del artículo 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia derogó tácita y parcialmente el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y en consecuencia eliminó la competencia de los inspectores de policía para realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces.

De igual forma afirmó que *“De acuerdo con los artículos 107 y 624 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, solamente los despachos comisorios en los cuales se haya dado inicio a la diligencia judicial antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, pueden continuar siendo ejecutados o cumplidos por los inspectores de Policía”*.

Y finalizó en el siguiente sentido *“por el contrario, los despachos comisorios en curso o pendientes de resolver en los cuales no se dio inicio a la diligencia antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, no pueden ser diligenciados por los inspectores de policía, y en consecuencia, deben devolverse al comitente”*.

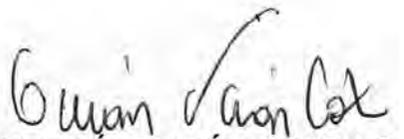
Así las cosas, el 22 de marzo de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante Oficio número PCSJ018-440, dirigida a la honorable Corte Constitucional, se pronunció al respecto y concluyó que *“...con la entrada en vigencia del parágrafo primero el artículo 206 de la ley 1801 de 2016, los funcionarios judiciales no cuentan con los instrumentos eficaces para materializar las ordenes que imparten.*

IV. MODIFICACIONES PROPUESTAS A LOS TEXTOS LEGALES VIGENTES

Se ajustan los instrumentos normativos vigentes de la siguiente manera:

- Se adiciona un parágrafo al artículo 38 de la Ley 1564 de 2012.
- se adiciona un numeral al artículo 205 de la Ley 1801 de 2016.
- se adiciona un numeral en el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016.
- se modifica el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 y se le adiciona un inciso.

De los honorables Congresistas,


GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 28 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 113** con todos y cada uno de los requisitos

constitucionales y legales por el honorable Senador *Germán Varón Cotrino*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado**, “*por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016*”, 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 honorable Senador *Germán Varón Cotrino*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera 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

Agosto 28 de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 629 - Viernes, 31 de agosto de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 109 de 2018 Senado, por medio de la cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia.	1
Proyecto de ley número 110 de 2018 Senado, por medio del cual se crea el marco de cooperación y desarrollo del empleo joven en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de ley número 111 de 2018 Senado, por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola denominado (FEFA) para el incentivo de proyectos productivos asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia.	13
Proyecto de ley número 112 de 2018 Senado, por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en las líneas de crédito Finagro para el sector Agropecuario colombiano.	22
Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.	25