



Bogotá D.C., abril de 2025

Honorable Senador  
**MARCOS DANIEL PINEDA**  
Presidente  
Comisión Quinta Constitucional  
Permanente Senado de la  
República  
Ciudad

**Ref.** Ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley No.104 de 2024 Senado “Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones”.

Honorable Senador,

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables senadores el presente informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No.104 de 2024 Senado “Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
Senador de la República



## **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No.104 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA CAPACITACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

### **1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen parlamentario, radicada en la Secretaría General del Senado el 6 de agosto de 2024, se le dio debate en la comisión V de senado el 4 de diciembre de 2024

### **2. TRÁMITE**

**Origen:** Congresional

**Autor de la iniciativa:** Honorable Representante Fabián Díaz

**Proyecto Publicado:** Gaceta N° 13321 de 2024

**Ponencia para Primer debate:** Gaceta No. 2057 de 2024

**Texto Aprobado en Primer debate:** Gaceta No. 33 de 2025

### **3. OBJETO**

Este proyecto de ley busca incentivar el acceso al crédito en el sector agropecuario, de manera informada, a través de programas de capacitación y asistencia en el acceso a información financiera, diseñada especialmente para los pequeños productores agropecuarios. Lo anterior, con el fin de contribuir a que esta población pueda acceder a instrumentos financieros que respondan a sus necesidades y realidad económica.

### **4. CONTENIDO DEL PROYECTO.**

El contenido del articulado es el que se describe a continuación:

Artículo 1: Consagra el objeto del proyecto de ley.

Artículo 2: Establece la población objeto del proyecto de ley.

Artículo 3: Programas de capacitación en temas de crédito

Artículo 4: Enfoque territorial de los programas

Artículo 5: Acompañamiento para el acceso al crédito

Artículo 6. Informes al Congreso de la república

Artículo 7. Vigencia y Derogaciones

### **5. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY**

#### **5.1. Marco Normativo**

El presente proyecto de ley se enmarca en las siguientes normas:

- **Constitución Política**

*Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.*

*El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.*

*El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.*

*Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.*

*PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.*

*PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.*

**ARTÍCULO 333.** *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

**ARTICULO 334.** *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el*

*plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

*El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.*

**PARÁGRAFO.** *Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.*

- **Ley 16 de 1990 “Por la cual se constituye el sistema nacional de crédito agropecuario, se crea el fondo para el financiamiento del sector agropecuario, finagro, y se dictan otras disposiciones.”**

*ARTÍCULO 1. SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO. Para proveer, mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales establecidas en los planes y programas de desarrollo que adopte el Congreso o el Gobierno, según el caso, créase el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyos objetivos principales serán la formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros.*

- **Ley 731 de 2002 Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.**

*ARTÍCULO 5o. ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos.*

*ARTÍCULO 6o. DIVULGACIÓN Y CAPACITACIÓN. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán apoyar eficazmente el acceso de las mujeres rurales a los recursos, a través de medios idóneos que permitan su divulgación, la capacitación adecuada para su utilización y la asistencia técnica de los proyectos productivos que se emprendan.*

*ARTÍCULO 7o. FINANCIACIÓN PARA OTRAS ACTIVIDADES RURALES. Los fondos y entidades que favorecen al sector agropecuario, forestal, pesquero y minero, financiarán y apoyarán según su naturaleza, además de las actividades tradicionales, todas aquellas a las que hace referencia el artículo 3o. de esta ley.*

*ARTÍCULO 8o. CREACIÓN DE CUPOS Y LÍNEAS DE CRÉDITO CON TASA PREFERENCIAL PARA LAS MUJERES RURALES DE BAJOS INGRESOS. Teniendo en cuenta las necesidades y demandas de crédito de la mujer rural, Finagro asignará como mínimo el 3% anual de las captaciones que realice a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, clase A, con destino a constituir cupos y líneas de créditos con tasa preferencial, para financiar las actividades rurales incluidas en el artículo 3o. de esta ley desarrolladas por las mujeres rurales, en los términos que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.*

*PARÁGRAFO. En el evento de que las solicitudes de redescuento de créditos para la Mujer Rural no alcancen el valor equivalente al porcentaje establecido como cupo mínimo en este artículo, Finagro podrá utilizar los recursos provenientes de los TDA disponibles para atender otras líneas de crédito, siempre y cuando cuente con procedimientos para la realización de operaciones de Tesorería que garanticen que frente a nuevos créditos de Mujer Rural, se contarán con los recursos necesarios para su atención.*

*ARTÍCULO 9o. ACCESO DE LAS MUJERES RURALES AL FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS, FAG. Las mujeres rurales tendrán acceso a las garantías dadas por el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, para respaldar los créditos relacionados no sólo con las actividades tradicionales sino con todas aquellas a las que se hace referencia en el artículo 3o. de esta ley, previo el cumplimiento de las condiciones establecidas en el reglamento operativo del fondo.*

*Las mujeres rurales que sean pequeñas productoras tendrán acceso prioritario a dichas garantías.*

- **Ley 1731 de 2014 Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).**

*ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas, especialmente en materia de financiamiento, tendientes a impulsar la reactivación*

*del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y fortalecer la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).*

*ARTÍCULO 2°. Microfinanzas rurales. Con el fin de fomentar el acceso al crédito en el sector rural, y con cargo a los recursos disponibles, créase el Fondo de Microfinanzas Rurales como un fondo sin personería jurídica, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como un patrimonio separado del de su administrador, con el objeto de financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país.*

*PARÁGRAFO . Modificado por el Artículo 2 del Decreto 2370 de 2015. Para constituir el Fondo, el Gobierno Nacional podrá transferir a este fondo, por una sola vez, recursos al Fondo del programa creado por la Ley 1133 de 2007, y los de la recuperación de cartera de los actuales convenios de microcrédito del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural financiados a través de esquemas de banca multilateral, así como los que tengan origen en el Presupuesto General de la Nación, que podrán ingresar al Fondo una vez se incorporen al Presupuesto, en los términos de las normas orgánicas que regulan la materia, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.*

- **Ley 1876 de 2017 Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.**

*Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.*

*Esta ley crea nuevas funciones, competencias y mecanismos de articulación de las entidades y organismos de coordinación del orden nacional y territorial que componen el SNIA, y crea el servicio público de extensión agropecuaria y normas para su prestación.*

*Todo lo anterior como herramientas fundamentales para lograr que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión soporten efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano.*

- **Decreto 1071 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural**

*ARTÍCULO 2.1.1.3.5. Nuevos mecanismos de crédito. Para dar aplicación a lo previsto en el inciso 2 del artículo 3. de la Ley 1694 de 2013, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 302 de 1996, créase una Línea de Crédito en condiciones Finagro para el pago de pasivos con proveedores de insumos agropecuarios y pesqueros - Fonsa 2014, con las siguientes características:*

1. *Beneficiarios: Personas naturales o jurídicas que sean productores agropecuarios o pesqueros, que se encuentren incluidos dentro de las cadenas productivas que establezcan los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda y Crédito Público mediante acto administrativo y a los que se incorporarán nuevos beneficiarios individuales, incluyendo aquellos que se encuentren integrados en créditos asociativos o en alianzas estratégicas, con un nivel de activos totales que al momento de solicitar el crédito no excedan de setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 SMLMV) incluidos los de su cónyuge o compañero permanente en el caso de las personas naturales.*

*Los productores deberán demostrar ante el intermediario financiero su continuidad en la actividad mediante la presentación del proyecto productivo que soporte el pago del crédito.*

- **Decreto 2371 de 2015 Por el cual se crean y modifican funciones de la Comisión Nacional del Crédito Agropecuario y se modifica el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario**

*ARTÍCULO 2°. Funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Modifíquese el numeral 2 del Artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:*

*"Artículo 218: Comisión Nacional de Crédito Agropecuario*

*(...)*

*2. Funciones. Como organismo rector del financiamiento y del manejo de riesgos del sector agropecuario, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, podrá:*

*a. Determinar periódicamente, con base en las recomendaciones de la secretaría técnica, el monto global de los recursos que cada una de las entidades integrantes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario destinará al sector.*

*b. Establecer las actividades, los costos y los porcentajes de estos últimos que podrán ser objeto de financiación por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.*

- **Decreto 405 de 2022 Por el cual se adiciona al Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, la plataforma tecnológica “Mi registro rural” la cual contiene el registro de usuarios para formalizar la actividad de producción agropecuaria, promover la inclusión financiera y controlar el otorgamiento de créditos, subsidios, incentivos y apoyos estatales a las actividades agropecuarias.**

*ARTÍCULO 2.21.1.1.4. Acceso a créditos e instrumentos financieros canalizados a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. El registro en la plataforma "Mi Registro Rural" será obligatorio para acceder a los créditos e instrumentos financieros canalizados a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.*

*PARÁGRAFO 1. En el caso de subsidios e incentivos otorgados para acceder a los créditos e instrumentos financieros canalizados a través del Sistema Nacional de*

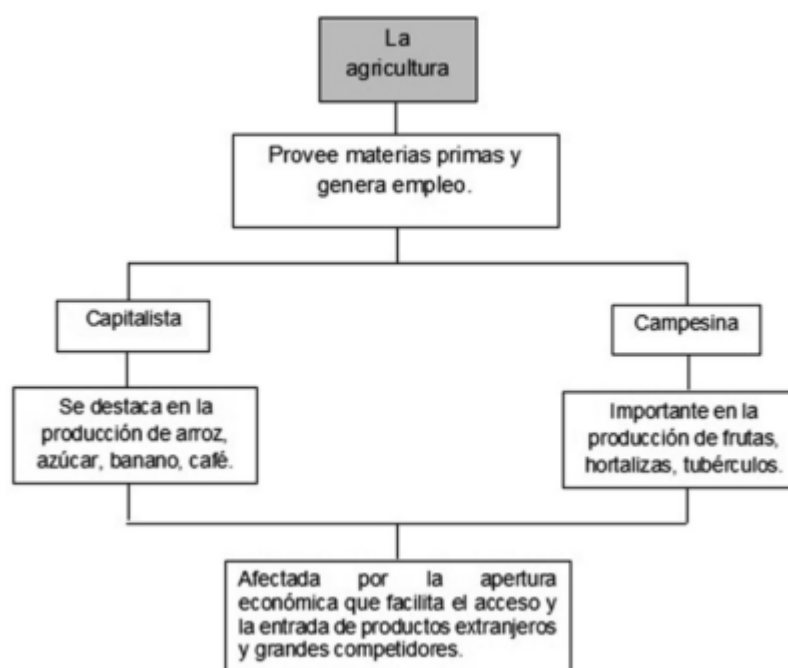
*Crédito Agropecuario, la plataforma "El Registro Rural" será interoperable con los sistemas de información del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), o quien haga sus veces, e igualmente tendrá acceso a la información registrada de los beneficiarios de dichos instrumentos, con el fin de que los mismos puedan ser caracterizados.*

*PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Finagro y las demás entidades financieras encargadas de la operación de los instrumentos financieros a ofrecer a los beneficiarios, tendrán un plazo de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del presente título, para que realicen el diagnóstico, la conceptualización, la arquitectura y desarrollo, el entendimiento de las necesidades de interoperabilidad, pruebas y pilotaje, sensibilización y comunicación e implementación y producción para la operatividad integral de la plataforma Mi Registro Rural. De esta forma, una vez se cumpla este plazo, se exigirá el registro en la plataforma Mi Registro Rural a los interesados en acceder a los créditos e instrumentos financieros canalizados a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.*

## 5.2. El Sector Agropecuario en Colombia

El sector agropecuario o sector primario “es el sector que obtiene el producto de sus actividades directamente de la naturaleza, sin ningún proceso de transformación. Dentro de este sector se encuentran la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca”(Linero, 2017)

La agricultura, componente fundamental del sector primario, se describe como:



Fuente: . Características de la agricultura. Adaptado de El sector primario, en Mapas conceptuales de sectores económicos, por M. Barrios, 2010. Recuperado de <http://es.calameo.com/read/000442866417234cbb6c8>. (Linero, 2017)

Asimismo, se encuentra la ganadería, un eje fundamental dentro del sector agropecuario, que a su vez se observa como:



Fuente: (Lindero, 2017)

A pesar de los problemas históricos que ha tenido el sector agropecuario en Colombia sigue representando un motor de crecimiento económico. En terminos de referencia es importante mencionar el contexto en el que se ha movido el mismo a saber: *La historia del sector agropecuario en Colombia demuestra que el sector era con gran diferencia el más importante para la economía en los inicios del siglo XX, sin embargo a raíz de su crecimiento exponencial que generó fallas en aspectos de justicia y equidad y las grandes épocas de violencia en el campo colombiano, millones de personas fueron desplazadas de sus tierras y obligadas a trasladarse a las grandes urbanizaciones generando las primeras grandes brechas en el desarrollo del sector agropecuario en el país y el distanciamiento con otros sectores primarios* (Berry, 2017 en Romero et al 2024).

La violencia ha afectado a las personas que se han dedicado al desarrollo del sector agropecuario, las zonas rurales han sido en su mayoría los epicentros de desplazamiento y el conflicto armado, así lo exponen varios teóricos: *“Las guerras internas afectan particularmente al sector rural, pues ocurren primordialmente en las áreas rurales. La literatura económica provee evidencia empírica sobre los efectos de un conflicto en la población rural y la producción agrícola. Los productores rurales dedican sus esfuerzos a labores menos riesgosas y de menor retorno, tomando así decisiones no óptimas de inversión y producción, y reduciendo sus ingresos* (Deininger, 2003; Bundervoet, 2006; Verpoorten, 2009; Arias e Ibáñez, 2012). *La producción cae como consecuencia de menores siembras, abandono parcial o total de cultivos y reducción de la inversión en los predios. Este tipo de comportamiento debilita el entorno económico de la región y reduce el nivel de ingreso de los productores”* ( Romero et al, 2024)

El crecimiento económico en nuestro país se ve impulsado por el sector agropecuario, de acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, solo en el segundo trimestre de 2024 *“El valor agregado del sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca aumentó en 10,2% en el segundo trimestre con respecto al mismo período del año anterior.”* Este crecimiento se debe al aumento de producción de algunos productos como *“leguminosas frescas o secas (34,9%), café pergamino (31,8%), frutas cítricas (23,6%), flores (13,3%), cacao en grano (10,2%), ganado porcino (9,4%), huevos (6,6%), pollo (6,5%), leche (6,4%), otras frutas (5,9%), ganado bovino (4,4%), caña panelera (1,4%) y la nuez y el fruto de palma (0,8%)”*

### **5.2.1. Los efectos del crédito en el sector agropecuario**

El crédito puede definirse como *institución fundamental para el desarrollo agrario* (Bardhan y Mookherjee, 2004 en Echavarría et al, 2018), expertos en temas económicos han afirmado que: *Un sistema financiero saludable y en expansión puede reducir los niveles de pobreza en los sectores rurales, Burgess et al. (2005), Levine y Renelt (1992) y Honohan (2004), y conducir a que los productores, principalmente pequeños, sean menos explotados por prestamistas informales. Además, el otorgamiento del crédito puede no solo elevar la producción y mejorar la comercialización, sino también propiciar el cambio tecnológico (Fernández Moreno et al., 2011) uno de los factores clave para explicar el ritmo de crecimiento del sector agropecuario en Colombia (OCDE, 2015).* (Echavarría et al, 2018)

El impacto que genera el crédito en el sector agropecuario, específicamente en el rendimiento de cultivos agrícolas ha sido estudiado por expertos colombianos que cruzan datos de crédito frente al crecimiento de cultivos, concluyendo que:

*Los resultados de la columna (1)19 —todos los cultivos— sugieren que el crédito tiene un impacto positivo y significativo sobre el rendimiento para todas las fuentes, y que el mayor impacto lo tiene el crédito proveniente de almacenes de insumos agrícolas y agroindustria (24,3%), seguido por otros bancos (bancos privados, 20,0%), por particulares o prestamistas (16,4%), por programas de Gobierno (12,2%), por cooperativas (6,7%) y por el Banco Agrario (6,2%).* (Echavarría et al, 2018)

Las fuentes de los créditos agropecuarios son múltiples y su efectividad varía entre las mismas, sin embargo, el impacto del crédito en general es positivo *“los resultados de las estimaciones sobre todos los cultivos sugieren que el acceso a crédito eleva el rendimiento de 2,38 toneladas por hectáreas a 2,95 cuando este proviene de los almacenes de insumos agrícolas, a 2,85 cuando proviene de otros bancos y a 2,52 cuando proviene del Banco Agrario”* (Echavarría et al, 2018)

Las formas para acceder al crédito agropecuario son diversas y la información al alcance del usuario es variada, es así como encontramos a Finagro que describe su proceso de crédito de la siguiente forma:



Información como esta se encuentra en medios digitales y presencialmente, sin embargo, el acceso a la misma y su comprensión por parte de quienes quieren acceder al mismo es el motor principal de este proyecto de ley.

### 5.2.2. Educación Financiera para el acceso al crédito

¿Qué entendemos por educación financiera? *El proceso mediante el cual los consumidores / inversionistas financieros mejoran su comprensión de los productos, conceptos y riesgos financieros y, a través de información, instrucción y / o asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y la confianza para tomar más conciencia de los riesgos y oportunidades financieras, para tomar decisiones informadas, saber dónde buscar ayuda y tomar otras medidas efectivas para mejorar su bienestar financiero (Atkinson & Messy, 2013). (Schuster de Hart, 2018)*

Las diferencias entre las zonas urbanas y rurales es muy marcada en nuestro país y uno de los temas que ahonda en dicha brecha es la educación financiera, tal y como lo describen expertos:

*La educación contable y financiera desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de habilidades y conocimientos necesarios para la toma de decisiones financieras informadas (Rodríguez Raga y Martínez Camelo, 2022). Sin embargo, en las zonas rurales de Colombia, esta educación se ha convertido en un privilegio al que solo tienen acceso aquellos que viven en áreas urbanas o que tienen los medios para recibir una formación especializada, lo cual, aparejado al abandono del campo, exacerba estas dificultades (Blake et al. , 2023; Muñoz Rios et al. , 2020).(Vargas et al, 2024)*

La exclusividad del acceso a la información y a la educación financiera para un sector de la población hace que la misma se convierta en un obstáculo para conseguir los créditos que se requieren. Los factores que la UNESCO ha recomendado tener en cuenta frente a la educación financiera en el sector agropecuario son:

*la planificación financiera, la contabilidad, la comercialización y el control de calidad. Del mismo modo, se debe contar con competencias de creatividad, liderazgo, capacidad*



*de gestión del riesgo, con el fin de que los agricultores desarrollen competencias de iniciativa, tenacidad, innovación, entre otras, donde, al mismo tiempo, empiecen a desarrollar una serie de aprendizajes en los que se vea reflejada la capacidad que tienen para tomar una decisión de inversión y, por ende, tener una organización más estructurada de sus finanzas, ya sea que esto le sirva para la creación de nuevos cultivos, para invertir en materia prima o maquinaria (Baquero et al, 2019)*

Es así como los esfuerzos por disponer de recursos para brindar créditos que beneficien al sector agropecuario son en vano, en tanto no se acompañen de un proceso educativo que ayude a los destinatarios finales de los créditos a acceder a ellos y a ejercer un manejo adecuado de los recursos conseguidos, así se ha manifestado:

*No obstante, es importante recalcar que es de vital importancia la inclusión financiera en el campo, la cual se puede dar por medio de campañas nacionales de educación financiera o proporcionando instrumentos con información básica financiera. Como lo dice el Banco de la República (2016), urgen estrategias específicas y diferentes para el sector agrícola que apunten a la conformación de organizaciones que presten apoyo en la formulación de proyectos productivos que tengan como fin el acceso a los servicios financieros formales. Puede ser que algunos de los problemas que tiene el sector agrícola (rural) al momento de necesitar un tipo de financiación sean: los bajos niveles de ingreso, la falta de experiencia y la poca utilización de la tecnología (Baquero et al, 2019)*

Es justamente esa necesidad la que busca suplir este proyecto de ley a partir de un acompañamiento certero de las entidades y de un proceso de educación que permita un mayor acceso al crédito, en el sector que lo requiere para un impacto de crecimiento mayor.

## **6. DEBATE EN LA COMISIÓN V DE SENADO**

La Comisión V del Senado aprobó por unanimidad la ponencia de primer debate el 4 de diciembre de 2024. En dicha sesión se presentaron y aprobaron dos proposiciones, a saber:

**APROBADO**

FECHA 4/12/2024

(3)

*Aprob.*

Referencia: Proposición modificatoria del proyecto de Ley No. 104 de 2024 Senado "Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones".

Solicito se modifique el artículo 3 del proyecto de Ley número 104 de 2024 Senado.

El cual quedará así:

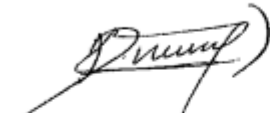
Artículo 3°. Programas de capacitación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Banco Agrario de Colombia, diseñarán e implementarán acciones y programas de capacitación para el acceso al crédito dirigidas a la población definida en el artículo 2° de la presente ley.

En el diseño e implementación de estas acciones y programas se tendrán en cuenta los siguientes principios:

1. Eficiencia: en la creación y desarrollo, aprovechando el uso de los recursos disponibles.

(.....)

6. Innovación: incorporando tecnologías y metodologías educativas adaptadas a las necesidades y contextos de la población rural.



**DÍDIER LOBO CHINCHILLA**

Senador de la República



*4/12/2024*  
*D. Lobo*

**APROBADO**

FECHA 4/10/2024 *AF*

(1)

*Aprob.*

Referencia: Proposición modificatoria del proyecto de Ley No. 104 de 2024 Senado "Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones".

Solicito se modifique el artículo 1 del proyecto de Ley número 104 de 2024 Senado.

El cual quedará así:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la capacitación y asistencia para el acceso al crédito en el sector agropecuario, con el fin de promover la inclusión financiera, el desarrollo rural sostenible y la competitividad del sector.



DIDIER LOBO CHINCHILLA

Senador de la República



*4/10/2024  
AF 10-800*

## 7. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5 de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, esta iniciativa se enmarca en los causales de ausencia de conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, específicamente:

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

Teniendo en cuenta lo anterior y atendiendo a que el proyecto de ley pretende un beneficio general se

considera que se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tenga relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades agropecuarias que puedan verse beneficiadas por las capacitaciones y el acompañamiento al crédito planteado en el proyecto

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos, sin impedir, por lo anterior, que los mismos manifiesten sus consideraciones particulares.

## 8. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

*“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*

*...Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.*

*...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los*

*proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiere el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.<sup>1</sup>*

## **9. PROPOSICIÓN**

Por las razones expuestas, propongo a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No.104 de 2024 Senado “Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones” con el texto aprobado en la comisión V de Senado



**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
**Senador de la República**

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO.104 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA CAPACITACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fortalecer la capacitación y asistencia para el acceso al crédito en el sector agropecuario, con el fin de promover la inclusión financiera, el desarrollo rural sostenible y la competitividad del sector.

**Artículo 2°. Población Beneficiaria.** La población objetivo de esta ley es:

1. La población rural
2. Los pequeños productores agropecuarios
3. Mujeres rurales;
4. Comunidades indígenas
5. Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras – NARP-
6. Emprendimientos rurales.

**Artículo 3°. Programas de capacitación.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Banco Agrario de Colombia, diseñarán e implementarán acciones y programas de capacitación para el acceso al crédito dirigidas a la población definida en el artículo 2° de la presente ley.

En el diseño e implementación de estas acciones y programas se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- 1. Eficiencia:** en la creación y desarrollo, aprovechando el uso de los recursos disponibles.
- 2. Eficacia:** en utilización de metodologías de aprendizaje, que sean efectivas para el logro de sus objetivos y especialmente elaboradas para la población objeto de los mismos.
- 3. Pertinencia:** con base en un diagnóstico de las necesidades de los productores agrícolas en materia de conocimientos básicos para el acceso al crédito.
- 4. Equidad:** accesibles a todos los productores agrícolas, independientemente de su ubicación, género o raza.
- 5. Cobertura:** garantizando que se abarque todo el territorio nacional a través del uso de diferentes metodologías e incentivando la participación de la población objeto.
- 6. Innovación:** incorporando tecnologías y metodologías educativas adaptadas a las necesidades y contextos de la población rural.

**Artículo 4°. Enfoque Territorial** Las acciones y programas de capacitación se diseñarán bajo un enfoque territorial, priorizando el acceso de productores ubicados en zonas apartadas de cabeceras municipales. Para esto se podrán implementar estrategias como: talleres o cursos itinerantes, uso de tecnologías de la información y la comunicación -TICs- y/o alianzas con instituciones educativas-

**Parágrafo 1°.** Se deberá garantizar la adecuación de los contenidos y enfoques pedagógicos a las realidades y características específicas de la población objeto de esta ley.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con un plazo de seis ( 6 ) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, para el diseño de las acciones y programas de capacitación.

**Artículo 5°.** **Acompañamiento para acceso al crédito de pequeños productores.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Banco Agrario de Colombia, deberá diseñar e implementar estrategias integrales de acompañamiento para pequeños productores agropecuarios en la adquisición de líneas de crédito, en las que se garantice asesoría personalizada y acompañamiento en la gestión del crédito.

**Artículo 6°.** **Informe al Congreso de la República.** Anualmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá presentar un informe ante las comisiones quintas del Congreso de la República, dando a conocer el avance y desarrollo de lo dispuesto en esta ley. Este informe incluirá, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Número de productores agropecuarios beneficiados por los programas de capacitación.
2. Impacto de los programas en el acceso y uso efectivo del crédito por parte de los productores.
3. Nivel de satisfacción de los participantes en los programas de capacitación.
4. Recomendaciones para el mejoramiento continuo de los programas de capacitación.
5. Sugerencias para el diseño de productos financieros ajustados a las necesidades de los pequeños productores agropecuarios.

**Artículo 7°.** **Vigencia y derogaciones.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
**Senador de la República**