



DDM

Bogotá D.C, 18 de marzo de 2024

Doctor  
Juan Carlos Vargas Soler  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Cra. 7 # 10 - 00  
Bogotá D.C

**Asunto:** Respuesta Solicitud de Concepto Proyecto de Ley No. 351 de 2024 Cámara

Honorable Representante,

Hemos recibido la solicitud de Concepto del Proyecto de Ley 351 de 2024 Cámara "*Por medio del cual se establecen lineamientos para fortalecimiento de la economía popular y social-solidaria en el sector rural en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*" Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia.

El citado proyecto de ley tiene por objeto: "***promover, fomentar, fortalecer y desarrollar la economía popular y social-solidaria del sector rural en Colombia, a partir del fortalecimiento de economía campesina y solidaria, potenciando con ello la seguridad y la soberanía alimentaria en el país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.***"

Lo primero que se observa del contenido de los artículos de la iniciativa legislativa, es que no tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 2294 de 2023, el cual creó el **Consejo Nacional de la Economía Popular**, "como organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional, integrado por entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales y representantes de la economía popular. Este Consejo se encargará de formular las líneas de la política pública para la Economía Popular y de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el reconocimiento, defensa, asociación libre, fortalecimiento para promover la sostenibilidad de la economía popular, conforme a los principios de coordinación, complementariedad, probidad y eficacia del Estado". (Se subraya)

En efecto, el propósito de la precitada norma del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia, potencia mundial de la vida", es la formulación de los lineamientos de política pública para la economía popular, dentro del cual se encuentra el sector rural y, para ello, se prevé la participación activa de las entidades públicas del orden nacional, las entidades territoriales y representantes de la economía popular a través del Consejo Nacional de la Economía Popular, del cual hacen parte los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y, Vivienda, Ciudad y Territorio, entre otros, conforme lo dispuesto por el Decreto 2185 del 18 de diciembre de 2023, *Por el cual*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



se adiciona la Sección 5 al Capítulo 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y se reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de la Economía Popular”.

Esta construcción participativa e incluyente de los lineamientos de la política pública de la economía popular busca responder de manera eficaz a las necesidades que de manera histórica ha presentado este importante sector, así como sus actores y representantes; al respecto, así se consignó en las bases del actual plan nacional de desarrollo:

*"[...] El Gobierno Nacional establecerá el Consejo de la Economía Popular como una instancia de coordinación y formulación de una política pública para el fortalecimiento de la economía popular bajo los siguientes pilares: (i) marco institucional para su inclusión socioeconómica y sociocultural que fortalezca su capacidad de generación de ingresos; (ii) reconocimiento, caracterización y visibilización de su magnitud y aporte a la sociedad tanto en las actividades económicas de mercado como no mercantiles o comunitarias; (iii) diseño de alianzas público – populares con el fin de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado y otros actores; y (iv) procesos de participación vinculantes con actores de la EP, que reconozca sus realidades, y a partir de allí se formulen las políticas públicas que les beneficie [...]"*

Por su parte, el precitado documento señaló lo siguiente en relación con la economía popular en el campo colombiano:

*"[...] Se promoverá la economía popular en territorios rurales mediante el acompañamiento y fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo. Se estimularán los diversos tipos de organizaciones con el fin de facilitar su inserción a procesos productivos de desarrollo agropecuario y/o rural. Se apoyará a las personas trabajadoras de la economía popular mediante acciones como: i) incentivar la creación de huertas familiares y comunitarias; ii) recuperación los medios de vida y subsistencia de las personas trabajadoras ante situaciones de riesgo, desastre o emergencia; iii) impulso la creación de organizaciones sociales y solidarias [...]"*

En ese sentido, se sugiere que los artículos del Proyecto de Ley que se relacionan a continuación sean propuestos, analizados y debatidos con el **Consejo Nacional de la Economía Popular**, previo estudio que efectúen las entidades en el marco de sus competencias, en razón a que es la instancia creada por el legislador para la formulación de la política pública para la economía popular para el sector rural y urbano y en donde garantiza la participación de los actores y representantes de la economía popular:

- Artículo 3.** Censo nacional de la población campesina;
- Artículo 4.** Registro y certificado de población campesina;
- Artículo 5.** Estudios territoriales de la población y economía campesina;
- artículo 6.** Planeación de la economía campesina y social – solidaria;
- artículo 7.** Planes rurales de la economía social – solidaria;
- artículo 8.** Programas y proyectos para el fortalecimiento de la producción campesina;
- Artículo 11.** Formación técnica y educación campesina;
- Artículo 13.** Asistencia técnica, tecnológica e impulso a la investigación;

### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



- Artículo 14.** Protección y promoción de la diversidad;
- Artículo 16.** Agro - industrialización campesina;
- Artículo 18.** Servicios ambientales y ecoturismo campesino;
- Artículo 19.** Comercialización campesina (ACC);
- Artículo 22.** Consumo y autoconsumo de productos campesinos;
- Artículo 23.** Sello de producto campesino;
- Artículo 24.** Mercados campesinos y ferias de economía campesina y solidaria;
- Artículo 25.** Alianzas público - campesinas;
- Artículo 26.** Líneas especiales de ahorro y crédito para la economía campesina y solidaria;
- Artículo 27.** Aseguramiento de la economía campesina;
- Artículo 28.** Cooperativas campesinas y grupos de ahorro y crédito;
- Artículo 29.** Registro de organizaciones campesinas;
- Artículo 21.** Comercio justo de productos campesinos y solidarios; y,
- Artículo 30.** Fomento de organizaciones campesinas y solidarias.

De otra parte, se sugiere que los siguientes artículos que se relacionan a continuación, sean revisados frente a la pertinencia de ser incluidos dentro de un proyecto de ley cuyo propósito es la construcción de lineamientos para la economía popular para el sector rural, pues si bien, son aspectos que influyen en la vida de los actores y participantes de este sector, son materias que deberían ser discutidas en proyectos de ley autónomos o de reforma, teniendo en cuenta los temas que se pretenden regular y conforme al principio de unidad de materia que debe observarse en la función legislativa:

- Artículo 9.** Adjudicación y titulación de tierras a campesinos;
- Artículo 10.** Acceso y uso del agua;
- Artículo 12.** Mejoramiento vial rural para la economía campesina;
- Artículo 15.** Seguridad social en la economía campesina y
- Artículo 17.** Construcción y mejoramiento de vivienda rural,

Sobre el principio mencionado, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*"[...] 51. Contenido y alcance general del principio de unidad de materia. La ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, como cualquier otra, de acuerdo con lo previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, debe referirse a una misma materia y, por ello, serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia encuentra fundamento en dichos artículos y tiene por objeto racionalizar y tecnificar el ejercicio de la función legislativa, de tal forma que se impida la aparición subrepticia de disposiciones inconexas con la materia principal de cada ley. Asimismo, debe considerarse que, en el trámite legislativo, "[e]l presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión".*

*52. En este mismo sentido, ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional que este principio busca limitar la posibilidad de que se introduzcan disposiciones que, en virtud del objeto general de la ley, puedan considerarse extrañas y, por tanto, afectar de alguna manera el principio democrático, la publicidad y la vigencia del Estado de Derecho*

## **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



*[30]. Por estas razones, una potencial vulneración al principio de unidad de materia ha sido considerado como un vicio de carácter sustantivo y no meramente formal, dado que la compatibilidad de las disposiciones acusadas con aquél exige una valoración acerca de la materia objeto de regulación y no propiamente relacionada con su proceso de formación [...]*”.

Respecto al **Artículo 16**. Agro - industrialización campesina, se sugiere revisar el alcance de este, indicando que entidad/Ministerio debe liderar la iniciativa y el análisis correspondiente frente al alcance fiscal dentro del MGMP (Marco de Gasto de Mediano Plazo).

En relación con el **Artículo 20** del Proyecto de Ley, compras públicas para la economía campesina y social – solidaria, consideramos que no se está teniendo en cuenta lo establecido por la Ley 2046 de 2020, *"Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos"*, así como lo dispuesto por el Decreto 142 de 2023, *"Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el Título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones"*.

Frente al **Artículos 26**. Líneas especiales de ahorro y crédito para la economía campesina y solidaria, es necesario que este se armonice con lo ya previsto en el artículo 88 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, cuyo contenido ya prevé lo relacionado con instrumentos de inclusión financiera y crediticia, y del cual a su vez se desprende el Decreto 2120 de 11 de diciembre de 2023 **"Por el cual por el cual se crea e implementa el Programa "Creo, Un crédito para conocernos"** (Programa CREO), destinado a promover el acceso a financiación formal para la Economía Popular.

**"ARTÍCULO 88. INSTRUMENTOS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y CREDITICIA DE LA ECONOMÍA POPULAR, LA PROMOCIÓN DE LAS FINANZAS VERDES, LA INNOVACIÓN Y EL EMPRENDIMIENTO.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, impulsará el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento. (...)"

En concordancia con lo anterior, respetuosamente se solicita que el mencionado artículo se ajuste en el sentido de dejar únicamente *"Líneas Especiales de Crédito"*, habida cuenta que, Bancóldex al ser una entidad financiera de "segundo piso", es decir que, actúa a través de intermediarios

#### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



financieros, su objeto social consiste en "(.) *financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con la exportación y con la industria nacional, actuando para tal fin como banco de descuento o redescuento, antes que como intermediario directo; y promover las exportaciones*"

En este sentido, por ser Bancóldex un establecimiento de crédito bancario y por consiguiente, contar con todas las facultades conferidas a estos para ofrecer soluciones financieras mediante la creación de líneas de crédito a pequeñas y medianas empresas, se considera que Bancóldex no requeriría una norma específica para desarrollar esta actividad, toda vez que dentro del portafolio de productos ofrecidos por Bancóldex, se encuentran contemplados todo tipo de créditos a los que pueden acceder todas las empresas colombianas, salvo aquellas que desarrollen actividades agrícolas que correspondan al renglón primario, es decir, aquellas que no involucren ningún proceso de transformación, las cuales son atendidas por Finagro.

Así mismo, como Banco para el Desarrollo Empresarial del país, uno de los ejes de acción de Bancóldex es el de facilitar financiamiento de segundo piso para el crecimiento y fortalecimiento de las empresas, con énfasis particular en las micro, pequeñas y medianas empresas. En ese sentido, el Banco ya ofrece un amplio portafolio de financiación disponible para el sector productivo en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, Bancóldex cuenta con una plataforma digital denominada "neocredito" que junta las necesidades de financiamiento de los microempresarios con las ofertas de crédito competitivas de estas entidades, simplificando trámites y permitiendo acceder a condiciones financieras atractivas para estas empresas. El esquema consiste básicamente en un "market place" en donde el microempresario formula una solicitud de crédito y, todos los aliados vinculados a la plataforma proponen sus ofertas de crédito, teniéndose la oportunidad de escoger la más favorable de entre todas las que se presentaron.

Sin embargo, de considerarse importante la inclusión del artículo y si lo que se pretende es la creación de líneas especiales con condiciones financieras blandas, debe tenerse en cuenta que el Banco ofrece líneas especiales en condiciones diferenciales siempre que el Gobierno Nacional destine las partidas para el efecto con cargo al Presupuesto General de la Nación.

En este evento, se sugiere incluir, un párrafo que señale:

**"Parágrafo:** *Los recursos de las líneas de crédito especiales a que se refiere el presente artículo, serán entregados por Bancóldex o quien haga sus veces, a través de intermediarios financieros vigilados y no vigilados, por tanto, el análisis de riesgo y la concesión de los créditos, son realizados por el intermediario financiero.*

## **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



*En el evento en que estas líneas de crédito especiales se estructuren con tasa compensada el Gobierno Nacional deberá destinar las partidas correspondientes."*

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

Cordialmente,



**SORAYA STELLA CARO VARGAS**  
**VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL**  
**DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

6Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN  
Aprobó: SORAYA STELLA CARO VARGAS  
Proyectó: Ivonne Gómez/José Alberto Garzón  
Revisó: José David Quintero/Deisy Ortegón/  
Aprobó: Soraya Caro Vargas

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21