

COMENTARIOS Proyecto de Ley No. 587 de 2025 Cámara “por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones

De manera atenta nos permitimos presentar algunas apreciaciones desde el ámbito de competencia de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, en relación con el **Proyecto de Ley No. 587 de 2025 Cámara “por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones.”**, del cual nos referimos de manera particular al contenido de la incorporación un nuevo artículo en la ponencia para segundo debate, que corresponde al artículo 10 del proyecto de ley, en razón a que, en nuestro criterio legal, es inconstitucional e inconveniente modificar la normativa que corresponde a las inversiones obligatorias en Título de Desarrollo Agropecuario (TDA’S) con la inclusión de los títulos de fomento para la educación superior, que se plantea la propuesta, por las siguientes razones:

La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 65 y 66 establece **la protección especial del Estado al campesino**, a la producción de alimentos, a la promoción de las condiciones de seguridad y soberanía alimentaria priorizando el desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales agroecológicas, forestales y campesinas, entre otras; buscando financiar las actividades del sector agropecuario para impulsar la producción, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica y contribuir a la seguridad alimentaria, con el fin de capitalizar el sector, **a través del crédito agropecuario**.

Así las cosas, la iniciativa además de inconstitucional es inconveniente, debido a que no se tiene en cuenta el manejo y ejecución de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), puesto que los mismos tienen una regulación específica, y hacen parte de un *ecosistema o subsistema económico*, como lo es el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), el cual fue creado mediante la Ley 16 de 1990, y se encuentra compilado en el Estatuto Orgánico de Sistema Financiero (EOSF), creado por la necesidad de contar con recursos para ser dirigidos al financiamiento de las actividades agropecuarias de personas **que no tienen acceso en condiciones del mercado**, o que por las características propias de esas actividades, **requieren de condiciones financieras especiales que el mercado no ofrece**; razón de ser del crédito de fomento agropecuario, fondeado con estos títulos.

No se puede desconocer tampoco el Acto Legislativo 01 de 2023, mediante el cual se declaró al campesinado colombiano como sujeto de derechos y de especial protección, de igual forma, normas como la Ley de Negritudes (Ley 70 de 1993), Ley de la Mujer Rural (Ley 731 de 2002), Ley de Jóvenes (Ley 1622 de 2013), y la Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011), que buscan apalancar el desarrollo de estas poblaciones a través del crédito agropecuario, buscando garantizar sus derechos.

Incluso, es preciso señalar que el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario está enfocado hacia un actor en particular que es el productor agropecuario y rural, que en varias oportunidades la Corte Constitucional le ha adjudicado relevancia para que sea foco de apoyo y especial protección por parte del estado¹; toda esta normatividad tiene como fin la protección fundamental del sector agropecuario y del crédito agropecuario, y que al cambiar la destinación de los TDA'S, agregando otros grupos de interés, diferentes a las personas de protección especial de que hablan las leyes antes descritas, estarían menoscabando la herramienta a través del cual se garantizan estos recursos dirigidos al sector.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 112 y el numeral 2º del artículo 229 del EOSF, los TDAs son inversiones forzosas que deben efectuar y mantener los establecimientos de crédito con recursos producto del desarrollo de sus actividades financieras de captación y tales **títulos le proporcionan al sistema, los recursos que requiere para el desarrollo de su actividad crediticia, como es la colocación de recursos destinados al sector agropecuario.**

Analizada en conjunto la normativa del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (en adelante "SNCA"), expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, la CNCA, y el Gobierno Nacional, consideramos que es claro que ésta se ha estructurado a partir del entendimiento generalizado de que los recursos del SNCA tienen una **destinación específica** que es **la colocación de recursos para el otorgamiento de crédito de redescuento del sector agropecuario.**

En este sentido, en caso de incorporar un nuevo instrumento de inversión obligatoria para el sector educativo, específicamente para fondar el créditos para educación superior, desfiguraría completamente el SNCA, así como incompatibilidades en el la regulación que existe sobre los TDAs, generando traumas que impedirían el desarrollo normal de la actividad de financiamiento agropecuario, situación que no permitiría desarrollar con normalidad y eficacia con la que se vienen ejecutando estos recursos, lo que desaceleraría el gran avance que se ha tenido con el desarrollo de políticas como la democratización del crédito.

También es importante anotar que la propuesta no tiene en cuenta el manejo operativo de estos títulos, pues estos según la ley son emitidos por FINAGRO y son regulados por la Junta Directiva del Banco de la República, según lo establecen claramente el artículo 58 de la Ley 31 de 1992, en concordancia con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 112, el literal c) numeral 2 del artículo 218, el numeral 2 del artículo 229 del EOSF; y de manera particular. El Banco de la República, define los montos y las características de la inversión obligatoria en TDAs, teniendo en cuenta la asignación suficiente de recursos financieros hacia el sector agropecuario, la conservación del equilibrio financiero del sistema nacional de crédito y la preservación de la solvencia y liquidez del mismo.²

¹ Corte Constitucional Sentencias C 077- 2017; C-180 de 2005; SU 426 de 2016; T-046 de 2023; C-218/20

² Resolución Externa 3 de 2000 del Banco de la República

Así mismo, en atención a lo dispuesto en la, la inversión forzosa en TDA responde a tres objetivos esenciales:

1. Garantizar una asignación suficiente de recursos financieros hacia el sector agropecuario.
2. Conservar el equilibrio financiero de FINAGRO como entidad que canaliza los recursos hacia el sector.
3. Preservar la solvencia y liquidez de las entidades financieras obligadas a adquirir estos títulos.

Así las cosas, el ingreso de nuevos sectores generaría un desbalance y podría en riesgo el crédito de Fomento Agropecuario, el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y todo el ecosistema antes señalado, del cual los TDAs configuran un pilar esencial para su funcionamiento y sostenibilidad.

Por otro lado, el contenido del artículo 10 de la ponencia de segundo debate del Proyecto de Ley 587 de 2025- Cámara, que pretende que se redirijan los recursos provenientes de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) hacia fines distintos al crédito agropecuario, como el crédito educativo, desconoce tanto el espíritu como los fundamentos normativos antes señalados, que atienden las fallas de mercado que enfrenta el sector agropecuario relacionada con una alta exposición al riesgo, una estructura agraria desigual conformada particularmente por muy pequeños productores y un limitado acceso al sistema financiero.

Bajo estos lineamientos, es evidente que los TDAs cumplen un rol estratégico en asegurar el acceso al financiamiento para el desarrollo rural y productivo, con énfasis en los pequeños productores que hoy representan el 83,9% del total atendido.

Actualmente, con base en el modelo de fondeo definido por la Ley 16 de 1990, FINAGRO administra \$17,4 billones en TDAs que corresponden a los recursos requeridos por FINAGRO (cartera de redescuento (\$14,85 billones) x 125% - el patrimonio de FINAGRO (\$1,12 billones)). Este recurso considera la necesidad por liquidez para cubrir el posible crecimiento de la demanda por crédito en un trimestre. De este total, \$2,5 billones están disponibles para que los aliados financieros redescuenten. Sin embargo, lejos de ser recursos “ociosos”, constituyen, como se mencionó, un colchón financiero indispensable para atender la potencial demanda crediticia del sector agropecuario.

Por otro lado, el contenido del artículo 10 en comento, contradice la especialidad del instrumento de inversión forzosa TDA, diseñado exclusivamente para el financiamiento estructural del sector agropecuario, y abre la puerta a la sustitución progresiva de los TDA, utilizando definiciones ambiguas como 'excedentes no colocados', lo cual representa un riesgo jurídico evidente. Así mismo, se estaría vulnerando el principio de especialización institucional al mezclar finalidades sectoriales distintas: desarrollo rural y educación superior, como podría afectar la sostenibilidad financiera de FINAGRO, como la banca de desarrollo del sector agropecuario, y de los programas agropecuarios que dependen del fondeo estructurado mediante los TDAs.

De igual manera, este artículo hace referencia al concepto de 'excedente no colocado', el cual es operacionalmente riesgoso y puede distorsionar los incentivos de colocación agropecuaria, rompe la coherencia del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que prioriza el fortalecimiento del financiamiento rural, y se desconoce si se justifica en estudios técnicos incluyendo estimaciones de impacto económico, fiscal y sectorial.

En este mismo sentido, consideramos importante ponerle de presente lo siguiente:

- El universo de productores agropecuarios en el país se estima en 3,9 millones, de los cuales solo 779.113 cuentan con crédito activo. Esto implica que más de 3 millones de productores aún no acceden a crédito de fomento.
- Actualmente toda la estrategia de financiamiento del sector agropecuario, bajo la directriz del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, está orientada a partir de estrategias asociativas e individuales, a fomentar el acceso al crédito de los pequeños productores.
- Si se calcula un crédito promedio para pequeños productores de \$20,9 millones (cifra estimada a partir de \$3,34 billones desembolsados a 159 mil pequeños productores), bastaría con que el 10% de esta demanda insatisfecha (300 mil productores) solicitara financiamiento para requerir recursos por alrededor de \$6,3 billones. Esto significa que los \$2,5 billones actualmente disponibles en TDA son apenas una fracción de las necesidades reales y potenciales del sector.

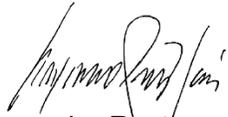
Redirigir los recursos financieros captados mediante los TDAs del modelo de fondeo definido por la ley 16 de 1990 hacia fines diferentes al sector agropecuario desconoce la magnitud de la demanda no atendida y debilitaría la capacidad del sistema de crédito agropecuario para cumplir con su función constitucional y legal: promover la inclusión financiera, el fomento productivo y la seguridad alimentaria en el país.

Así las cosas, de la manera más respetuosa solicitamos sea eliminado del Proyecto de Ley el artículo 10, por medio del cual se modifica el artículo 112 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en razón a su inconstitucionalidad, y por las siguientes razones:

1. Afecta la sostenibilidad financiera de Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.
2. Se generan presiones de liquidez al interior de FINAGRO, banca de desarrollo del sector agropecuario, al no tener los recursos necesarios para cubrir el crecimiento de la cartera de redescuento.
3. Obligaría a Finagro a fondearse con recursos más caros en condiciones de mercado encareciendo el crédito, con el riesgo de no corregir la falla de mercado, atentando contra la inclusión financiera, al debilitar al crédito de fomento, que es el que determina las condiciones especiales para el campesino y el agricultor.

4. Al limitar el crecimiento de la cartera de redescuento, reduce los resultados financieros de Finagro los cuales se destinan en una buena proporción al FAG para garantizar los créditos de los productores agropecuarios.
5. Limita el acceso al crédito a los pequeños productores agropecuarios.
6. Al cierre de julio del 2025, la utilización de la liquidez del sistema asciende al 86%, una disminución en la fuente de fondeo actual, llevaría el uso cercano al 100% limitando el acceso al financiamiento del sector.

Cordial saludo,



Alexandra Restrepo García
Presidente
Finagro

Proyectó: Jimena Ruiz Velásquez, Vicepresidente Jurídica (e)
Wilson Alonso Acevedo, VP Financiero (e)
Julián García Cardona, Vicepresidente de Asuntos Estratégicos y Sostenibilidad
Santiago Espinosa Romero, Director Jurídico
Diego Cortes Rojas, Director Planeación Financiera
Gloría Patricia Suárez, Profesional Líder, Vicepresidencia Jurídica
Juan Pablo Espinosa, Profesional Líder, Gerencia de Investigaciones Económicas.