



## PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_ DE 2020 SENADO

### ***"Por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario"***

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1.** El objeto de la presente ley es permitir el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía, que será administrada por Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, actuando en calidad de fiduciario.

**Artículo 2.** Adiciónese un numeral 8° al artículo 230 del Decreto Ley 663 de 1993 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

“8. FINAGRO en calidad de fiduciario podrá administrar, directamente, inmuebles rurales o urbanos mediante la celebración de contratos de fiducias en garantía en calidad de fiduciario, únicamente para efectos de expedir certificados de garantías destinados a respaldar créditos agropecuarios de los propietarios de dichos inmuebles, quienes obrarán como fideicomitentes.

En desarrollo de estas operaciones, FINAGRO se deberá someter a las normas aplicables a este tipo de contratos fiduciarios”.

**Artículo 3.** La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario como organismo rector de la política del financiamiento y gestión de riesgo del sector agropecuario, podrá establecer las condiciones para el otorgamiento de subsidios e incentivos para cubrir los costos y gastos de las operaciones señaladas en la presente ley.

**Artículo 4.** Los sujetos destinatarios de la presente ley que decidan constituir fiducia en garantía tendrán una tarifa diferenciada en materia de gastos notariales y de registro, de tal manera que se dinamice el crédito en el sector agropecuario. La constitución de la garantía en los términos de la presente ley



no deberá representar un costo significativo para los pequeños y medianos productores. La Superintendencia de Notariado y Registro determinará lo correspondiente, en un término no mayor a 60 días contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Artículo 5.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables congresistas,

**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**  
**Senadora de la República**  
**Centro Democrático**

## **PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_ DE 2020 SENADO**

*"Por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario"*

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. OBJETO**

Permite el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía, que será administrada por Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO en calidad de fiduciario.

#### **II. JUSTIFICACIÓN**



La dinámica de los productores agropecuarios nos demuestra que de manera recurrente están en capacidad de ofrecer inmuebles de su propiedad como garantía para créditos de fomento agropecuario, pero encuentran las siguientes dificultades:

- Constituir hipoteca para un banco hace que el productor tenga que financiarse siempre con la misma entidad, lo cual le resta capacidad de negociación impidiendo el acceso a mejores condiciones de crédito.
- La diferencia entre el valor de cobertura necesaria y el del activo no puede ofrecerse como garantía para una nueva operación con otro intermediario financiero, situación que se agrava con la amortización del crédito.

Por ello, se observa que, los costos de transacción para hipotecar un predio son altos y encarecen el crédito; (avalúo comercial, derechos notariales, derechos de registro, etc.). Hacerlo cada vez que se requieren recursos es una barrera de acceso al crédito de fomento.

El numeral 8.4 de la Parte II Título II Capítulo I de la Circular Básica Jurídica de la Superfinanciera define la fiducia en garantía como aquella que se constituye *“cuando una persona entrega o transfiere a la sociedad fiduciaria bienes o recursos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.”*

Este tipo de fiducia se puede presentar en dos tipos, según el mismo numeral citado:

#### *“8.4.1. Fiducia en garantía propiamente dicha*

*Consiste en la transferencia irrevocable de la propiedad de uno o varios bienes a título de fiducia mercantil o la entrega en encargo fiduciario irrevocable, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de obligaciones propias del fideicomitente o de terceros, a favor de uno o varios acreedores. La garantía se realiza de conformidad con las instrucciones contenidas en el contrato, mediante la venta o remate de*



*los bienes fideicomitidos para que, con su producto, o mediante dación en pago, se cancele el valor de la obligación garantizada”.*

En este sentido, la fiducia de garantía incorpora algunos elementos específicos que la distinguen de otros contratos fiduciarios y que son útiles para identificar en qué medida atiende la necesidad que nos ocupa, dichos elementos son los siguientes:

- **Certificado:** El certificado en garantía puede ser expedido por la Fiduciaria como vocera del Fideicomiso correspondiente, a favor del acreedor garantizado. En el certificado en garantía se indica el valor hasta el cual el valor del fideicomiso ampara la obligación garantizada.
- **Mecanismo privado:** Incorpora un mecanismo que las partes regulan en el contrato.
- **Afectación de los bienes a la finalidad:** Dado que la finalidad de la fiducia es servir en garantía a partir de los bienes fideicomitidos, no podrán enajenarse mientras existan obligaciones garantizadas, por esta razón son excluidos del patrimonio del productor e ingresan a un patrimonio autónomo que es administrado por la Fiduciaria con la que se contrató el servicio.
- **Existencia de un acreedor garantizado (beneficiario):** La finalidad del contrato de fiducia de garantía está en función de un acreedor. Expedición de certificados en garantía. La fiduciaria expide certificado a favor del acreedor garantizado, en el cual se indica el valor de la obligación amparada por la fiducia de garantía. Las fiduciarias llevan un registro y control sobre los certificados expedidos.
- **Avalúo:** Existe un estudio que analiza diversos factores estructurales, de mercado, arquitectónicos, urbanísticos, entre otros aspectos, para determinar el valor de un bien, de conformidad con



los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen.

- **Haircut:** Es usual en el mercado que la Fiduciaria solamente expida Certificados de Garantía hasta por un porcentaje del valor del avalúo del inmueble, en algunos casos llega al setenta por ciento (70%) del valor del avalúo comercial del inmueble urbano, sesenta por ciento (60%) del valor del avalúo comercial del inmueble rural y el (60%) del valor del avalúo comercial sobre bienes muebles.

El análisis adelantado permite concluir que la fiducia de garantía, a diferencia de la hipoteca, le permite al productor amparar obligaciones de un deudor a favor de uno o varios acreedores, mediante la afectación de un bien para dicha finalidad.

En este sentido el mecanismo de fiducia en garantía resuelve la necesidad por atender dadas las siguientes características:

- Incentiva la competencia entre los intermediarios financieros
- El valor del inmueble que no es utilizado para respaldar el crédito puede ser ofrecido en garantía para otros intermediarios, esto en virtud de los certificados que se emiten.
- El productor no debe liberar e hipotecar indefinidamente sus bienes para acceder a créditos con diferentes intermediarios.
- Promueve el adecuado apalancamiento de crédito a partir de los activos del productor.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La política pública de priorizar los recursos y la acción del Estado hacia el desarrollo urbano y la construcción de vivienda como motor del empleo y la economía, que surgió salvadora en la década de los sesenta, después del declive del café y antes de la ascensión del petróleo, generó una



dinámica de crecimiento que hoy se conserva, acompañada, en su momento, de una migración masiva de la población campesina hacia las ciudades en busca de los empleos de la construcción, y de la consecuente desatención de la Colombia rural, pues la creciente concentración urbana desencadenó también la concentración de los recursos del Estado hacia las ciudades, desarticulando la que debió haber sido -y nunca fue- una concepción integral y equilibrada del desarrollo.

De hecho, una de las cuatro grandes estrategias que se plantearon en ese entonces, la de fortalecer y modernizar la producción agropecuaria para que el campo fuera la despensa de esas grandes ciudades que se estaban construyendo, simplemente..., “se quedó en veremos”. El sector agropecuario ha cumplido con esa misión estratégica de garantizar la seguridad alimentaria de los colombianos, pero lo ha hecho, literalmente, “con las uñas”, en un entorno de carencias, de inseguridad y de violencia.

### **1.1. Las consecuencias de la macropolítica**

Con excepción de algunos “clúster” agropecuarios muy caracterizados, consolidados e integrados a grandes centros urbanos (caña en el occidente, café en “El Eje”, banano en el norte, floricultura en el altiplano, arroz en el “Tolima grande”), las desiguales condiciones de desarrollo económico y social en la inmensa mayoría del territorio rural colombiano, que son causa y efecto en el círculo vicioso de la difícil realidad del campo, han traído como consecuencias:

- Aislamiento.
- Ausencia institucional del Estado.
- Rezago de inversión pública en infraestructura física y social.
- Ilegalidad (minería, cultivos ilícitos, tráfico de drogas, extorsión, etc).
- Surgimiento y resurgimiento de grupos armados al margen de la ley.
- Inseguridad, violencia y desplazamiento.
- DESINVERSIÓN Y DESCAPITALIZACIÓN.



## **2. EL ESCENARIO RURAL EN 10 CIFRAS DE DESARROLLO SOCIAL**

Las consecuencias de la prioridad en el desarrollo urbano se traducen, como es evidente, en un rezago crónico en el desarrollo social y económico del campo, pues cuando algo se “prioriza”, se hace en desmedro de aquello “no priorizado”.

Aunque ese rezago crónico abarca todos los órdenes de la vida en comunidad (escolaridad, calidad de la educación, salud, servicios de justicia, de notariado y registro, seguridad ciudadana, vigilancia y control del gasto y la gestión, etc.), en aras de la brevedad y la pertinencia, hemos escogido un decálogo de indicadores que describen el escenario rural del desarrollo social, así:

1. En el campo viven 11,4 millones de colombianos, el 23% del total.
2. El 36% son pobres, mientras en las ciudades solo el 12,6%.
3. El 15,4% sufren pobreza extrema; en las ciudades el 2,9%.
4. El 14% de sus pobladores son analfabetas; en la ciudad el 5,7%.
5. El 53% tiene acueducto; en las ciudades el 96%.
6. Solo el 12,3% tiene alcantarillado; en la ciudad el 89%.
7. El 77% tiene energía eléctrica, mientras en la ciudad el 97%.
8. El ingreso per cápita (\$310.275) es la tercera parte del de la ciudad (\$937.199).
9. El campo tiene 142.000 km de vías terciarias, pero solo el 6% está en buen estado.
10. *“La diferencia de penetración (internet) entre zonas urbanas y rurales es más del 32% (...) Hay 9 millones de colombianos que viven en territorios donde todavía no tienen acceso a un medio de comunicación”* (Vicemintic 2019).

## **3. TRES CONCLUSIONES ADELANTADAS**

### **3.1. Sin capital no hay desarrollo rural: La cuestión es con dinero**



El desarrollo es un “círculo virtuoso”, a partir de la generación de “condiciones” que permiten el flujo de capital -inversión- hacia actividades económicas generadoras de empleo, ingreso y consumo para el trabajador, y de utilidad, consumo y reinversión, para el inversionista. La falta de esas “condiciones” genera un “círculo vicioso” de desinversión, desempleo, pobreza y estancamiento del desarrollo, por la carencia de capital originario y de alicientes para que llegue a donde se necesita.

Además de la falta de inversión pública, la DESINVERSIÓN y consecuente DESCAPITALIZACIÓN del campo, como consecuencia de la priorización del desarrollo urbano, están en la base del estancamiento de la producción agropecuaria y el desarrollo rural.

Los flujos de capital llegan -o deberían llegar- al campo a través de tres fuentes:

- La inversión pública en infraestructura física y social.
- La inversión privada directa.
- **El crédito a los productores agropecuarios.**

Es válido mirar con detenimiento este último factor en términos de su eficacia en el logro de su objetivo, es decir, en su capacidad de generar flujos de capital y en la materialización de tales recursos en lo que se conoce como la Formación Bruta de Capital Fijo, FBKF, expresada en equipamiento para la producción (maquinaria, equipo, instalaciones, riego, etc.).

El sector agropecuario (Tabla 1) aporta el 6,2% del PIB y recibe un porcentaje inferior, el 4,9% del crédito total. La industria, por su parte, aporta el 11,9% del PIB -el doble del aporte del agro-, pero esa mayor capacidad de generación de riqueza obedece, en gran medida, a que recibe el 20% del crédito, ¡cuatro veces más que el sector agropecuario!; y como las causas se encadenan, este mayor flujo de recursos obedece, también en gran parte, a que el Indicador de Calidad de Riesgo del sector agropecuario, 20,4%, supera en más del doble al de la industria, del 9,4%.

No es extraño, entonces, que el sector rural participe apenas con el 2% de la Formación Bruta de Capital Fijo (tractores, sembradoras, equipos de



ordeño y de riego, etc.), mientras la industria se lleva el 26,1% de la capacidad de equipamiento.

**Tabla 1: Variables de crédito y participación económica por sector**

<b>Sector</b>	<b>Indicador de Calidad de Mora</b>	<b>Indicador de Calidad de Riesgo</b>	<b>Acceso a crédito</b>	<b>Participación en el PIB</b>	<b>Participación FBKF</b>
<b>Agropecuario</b>	9,5%	20,4%	4,9%	6,2%	2,1%
<b>Industria</b>	3,5%	9,4%	19,3%	11,9%	26,1%
<b>Comercio</b>	4,7%	9,9%	19,7%	17,3%	-
<b>Construcción</b>	8,1%	18,3%	15,9%	6,6%	59,7%
<b>Minería</b>	4,7%	23,2%	1,3%	5,0%	10,5%
<b>Transporte</b>	10,1%	23,7%	8,1%	5,0%	n.d

**Fuente:** DANE. Superintendencia Financiera. Banco de la República.

A partir del desolador escenario rural, de la dinámica misma del desarrollo y del bajísimo nivel de equipamiento (la FBKF) del sector agropecuario, podemos concluir que, además de la inversión pública para generar condiciones de desarrollo:

1ª CONCLUSIÓN:  
“LA RECUPERACIÓN DEL CAMPO ES UN ASUNTO DE EQUIDAD HISTÓRICA QUE DEMANDA MAYOR INVERSIÓN PÚBLICA Y FLUJOS DE CAPITAL PRIVADO”

### **3.2. El capital: enemigo del riesgo**

La inversión pública está atada a las estrecheces presupuestales del Estado, unidas a la persistencia de la dinámica de absorción de recursos



por parte del desarrollo urbano para atender al creciente número de pobladores de las ciudades, en detrimento de la recuperación del campo.

La nueva inversión privada y los recursos del crédito a los productores rurales, están sujetos a la valoración del riesgo para el inversionista o, en el caso del crédito, para la entidad prestamista, lo cual nos lleva a la segunda gran conclusión:

Si al escenario de desigualdad en todos los órdenes de la vida rural, a la persistencia de la inseguridad y a la consecuente falta de “condiciones para el desarrollo” que faciliten el flujo de capital hacia actividades lícitas, sostenibles, rentables y generadoras de empleo, se suma que la producción agropecuaria está ligada a factores exógenos de alto impacto y de difícil prevención y adaptación, como el cambio climático y sus fenómenos extremos, podemos concluir que: extremos, podemos concluir que:

2ª. CONCLUSIÓN:  
“EL CAMPO Y LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SON SUJETOS DE  
ALTO RIESGO FRENTE A LOS FLUJOS DE CAPITAL”

### **3.3. La necesidad de replantear el “fomento”**

*Pero... ¿qué es fomento?*

El término tiene una interpretación específica dentro de política pública. Se “fomenta” algo que merece o necesita ayuda; aquello de gran importancia estratégica, ya sea por su alto potencial económico para la generación de divisas, ingresos y empleo, o bien, por su alta vulnerabilidad y su importancia para el equilibrio social.

*¿Cómo se fomenta?*



El fomento, de hecho, es una forma de subsidio, a través de condiciones especialmente favorables para el sector definido por las consideraciones anteriores, y tiene diversidad de expresiones como política pública, desde simplificación de trámites, contribuciones parafiscales, tratamiento tributario preferencial y, entre otros, el **CRÉDITO DE FOMENTO**.

No obstante, a pesar de la evidencia de su necesidad, el fomento a la producción agropecuaria tiene enemigos en todas las esquinas. Para quienes defienden el papel a ultranza del mercado en la asignación de recursos, el fomento es una distorsión a la tarea infalible -e “invisible”- de las fuerzas del mercado. Quienes demonizan la gran producción empresarial, sin la cual, dicho sea de paso, la supervivencia diaria de más de 7.000 millones de seres humanos sería imposible, sostienen que el fomento debe ser solamente para sectores vulnerables, para pequeños productores y no para los “ricos”, sin reparar en la importancia de la producción empresarial en la generación de empleo.

La producción agropecuaria cumple todas las condiciones para ser sujeto de fomento. A su enorme potencial de generación de riqueza y de divisas, reconocido más en el discurso que en la práctica, aunque hoy tiene mayor valoración frente a la urgencia de una menor dependencia petrolera, se suman su papel estratégico para la seguridad alimentaria, hoy también mejor valorado por la crisis de la pandemia, y no menos importante, su posición determinante en el equilibrio social del campo, su gran vulnerabilidad y, por ende, su alto nivel de riesgo frente al eventual flujo de capitales.

Esto nos lleva a la tercera conclusión, que es de equidad y de justicia histórica:

3<sup>a</sup> CONCLUSIÓN:  
LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, POR SU IMPORTANCIA  
ESTRATÉGICA, ALTA VULNERABILIDAD Y NIVEL DE RIESGO,  
NECESITA POLÍTICAS DE “FOMENTO”, QUE PERMITAN LOS FLUJOS  
DE CAPITAL QUE EL CAMPO NECESITA PARA SU DESARROLLO



## **4. LAS GARANTÍAS: Una barrera de acceso**

### **4.1. Antecedentes**

La noción de “crédito” está ligada, inexorablemente, a la del “riesgo” de no pago, y este último a las formas de protegerse contra su ocurrencia, es decir, a la noción de “garantía crediticia”, protección que, por su propia naturaleza, es una barrera de acceso al crédito y da pie al lugar común de que “los bancos solo le prestan al que tiene plata”, lo cual es parcialmente cierto, pues también es de la naturaleza del negocio bancario prestarle, primero, a quien tiene una fuente de ingresos que garantice el pago, y segundo, a quien tiene activos realizables en favor del prestamista, en el caso de que la fuente de ingresos del deudor deje de garantizarlo.

La segunda década del siglo XX fue decisiva para el desarrollo del sistema financiero, con el nacimiento del Banco de la República (Ley 25 de 1923) y la Superintendencia Bancaria (Ley 45 de 1923). El crédito agropecuario y sus “garantías” también empezaron a ser objeto de la legislación económica con la ley 24 de 1921 (Ley de prenda agraria) y la creación del “Banco Agrícola Hipotecario” (Ley 68 de 1924), “*destinado a facilitar préstamos sobre hipoteca con reembolso a largos plazos...*”, absorbido luego por la “Caja de Crédito Agrario” (Ley 27 de 1931), una de cuyas operaciones autorizadas era también la de “*Dar préstamos sobre prenda agraria a los agricultores y ganaderos del país*”.

Con la creación de la Caja Agraria se empezó a reconocer a los pequeños productores como sujetos especiales de crédito, a través de condiciones como la de que “*El cuarenta por ciento por lo menos del monto de los préstamos que haga la institución, deberá otorgarse a pequeños agricultores...*”, pero sin tener en cuenta las dificultades de ese segmento para constituir la garantía hipotecaria. Lo mismo sucedió con la Ley 5ª de 1973, la cual, entre otras importantes medidas, creó el Fondo Financiero Agropecuario, antecesor de Finagro.



Solo hasta 1985 (Ley 21 de 1985), se creó (Art.6°) “un fondo de garantías en el Banco de la República para respaldar los créditos otorgados por el Fondo Financiero Agropecuario, a los usuarios que no pueden ofrecer las garantías exigidas normalmente por los intermediarios financieros”.

Con la Ley 16 de 1990, el “Fondo Agropecuario de Garantías” se integró al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, administrado por Finagro bajo las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, conservando su objetivo en *“los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias que no puedan ofrecer las garantías...”*.

En la década de los ochenta llegaron al país las grandes amenazas fitosanitarias a la cafcultura (roya en 1983 y broca en 1988) y de cambios climáticos extremos, ante lo cual la Ley 69 de 1993 (Art. 10), autorizó al FAG a ampliar su cobertura de servicio a *“...respaldar los créditos de mediano y largo plazo para grandes y medianos productores”*, en las condiciones determinadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

## **4.2. La situación actual**

Existen, entonces, dos caminos para que un sujeto de crédito de fomento agropecuario cumpla con el requisito de las garantías, los cuales conviven y responden a las mismas tendencias de las fallas de mercado del Sistema Nacional Agropecuario.

### **a) El Fondo Agropecuario de Garantías**

Fue creado con destinación específica a los pequeños productores, orientación que conserva por la misma razón que le dio origen: las pequeñas cuantías, la poca o ninguna capacidad hipotecaria y su alto nivel de riesgo no los hace apetecibles para la cartera sustitutiva otorgada con recursos del sector financiero.

Su “refugio natural”, como ya se mencionó, es la cartera de redescuento y el Banco Agrario, que realiza más del 79% del redescuento y utiliza también el mayor porcentaje de garantías del FAG.

**Tabla 5. FAG - Crédito Agropecuario y Garantías 2019**

AÑO 2019	Pequeño	Mediano	Grande	TOTAL
Valor crédito total (billones de pesos)	2,50	3,15	13,60	19,25
Valor de créditos con garantías (billones de pesos)	1,94	0,43	0,06	2,43
Valor de garantías (billones de pesos)	1,521	0,272	0,031	1,8

Aun así, por la concentración misma del crédito en grandes productores y en la cartera sustituta, de los 19,2 billones de crédito otorgados por el sistema durante 2019, solo 2,4 tienen garantías a través del FAG, es decir apenas el 12,6% del crédito total, y ni siquiera por el 100% de su valor, sino por 1,8 billones, el 9,4% del valor total.

Los pesos porcentuales se invierten cuando se pone el foco en el segmento de pequeños productores. Aunque durante 2019 recibieron solo el 13% del valor total de los créditos, el 77,6% de esa baja participación, equivalente a 1,94 billones, tiene respaldo del FAG por un valor parcial de 1,5 billones, el 60% del total del segmento.

***b) La garantía hipotecaria en favor de la banca privada***

Aunque la banca solicita garantías adicionales cuando el FAG no cubre el 100% de un crédito de redescuento, o bien, puede otorgar crédito de cartera sustitutiva a pequeños y medianos utilizando el FAG, la hipoteca como forma de garantía sigue la tendencia de concentración del mercado de crédito en la cartera sustitutiva y en los grandes productores.

En 2019, el 81% de los recursos correspondió a cartera sustitutiva, concentrada también en tres (3) entidades bancarias con el 65% del total; el 3% de los productores absorbió el 71% de los recursos y el 75% de ese porcentaje se entregó a eslabones diferentes al primario.

No es en vano que, del total de 13,6 billones de pesos aprobados al segmento de grandes productores en 2019, apenas 31.000 millones estén garantizados por el FAG (Tabla 5.).

Del análisis por diferencias del crédito y sus garantías (Tabla 5) se desprende que:

#### 1ª. CONCLUSIÓN SOBRE GARANTÍAS

EL MAYOR PORCENTAJE DEL CRÉDITO AGROPECUARIO ESTÁ CUBIERTO CON GARANTÍA HIPOTECARIA, PUES, SIGUIENDO LAS TENDENCIAS DE LAS FALLAS DEL MERCADO DEL CRÉDITO, SE CONCENTRA EN LA CARTERA SUSTITUTIVA Y EN LOS GRANDES PRODUCTORES, SOBRE TODO DE ESLABONES DIFERENTES AL PRIMARIO

- Solo 1,8 billones, del total de 19,25 billones está cubierto por el FAG, lo cual representa una cobertura del apenas 3,5%, o lo que es lo mismo, 17,45 billones de pesos del crédito de fomento (96,55%) debe ser garantizado con hipoteca.
- 1,1 billones no cubiertos por el FAG en el segmento de pequeños productores son objetivo potencial de hipoteca, lo cual, con un promedio de 7,3 millones por crédito, representa del orden de 148.000 productores.
- 2,9 billones no cubiertos por el FAG en el segmento de medianos productores son objetivo de potencial de hipoteca, lo cual, con un promedio de 53,4 millones por crédito representa del orden de 53.900 productores.
- 13,6 billones no cubiertos por el FAG en el segmento de grandes productores son objetivo potencial de hipoteca, lo cual, con un promedio de 1.088 millones por crédito, representa del orden de 12.500 productores.
- En conclusión, una cantidad de 214.400 productores de todos los eslabones habrían sido objeto de garantía hipotecaria durante 2019.

- Descontando a la cifra de grandes productores el 75% que se orienta hacia eslabones diferentes al primario, y un estimado del 50% en el segmento de medianos productores, una cantidad del orden de los 180.000 productores primarios con crédito de fomento estarían solicitando hipotecas al sistema bancario anualmente, sin tener en cuenta los productores de todos los segmentos que acuden al mercado abierto de crédito comercial.

2ª. CONCLUSIÓN SOBRE GARANTÍAS  
SOLO EL 3,5% DEL CRÉDITO DE FOMENTO FUE CUBIERTO POR EL  
FAG EN 2019.  
17,45 BILLONES (96,55%) FUE GARANTIZADO CON HIPOTECA, LO  
CUAL EQUIVALE A MÁS DE 200.000 PRODUCTORES DE TODOS LOS  
ESLABONES Y CERCA DE 180.000 PRODUCTORES PRIMARIOS, SIN  
CONTAR LOS QUE ACUDEN AL CRÉDITO COMERCIAL

#### **4.3. “La encerrona” de la garantía hipotecaria**

La garantía hipotecaria, por definición, es una de las principales barreras de acceso al crédito. Superarla para los pequeños productores estuvo detrás de la creación del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG.

No obstante, un gran número de productores agropecuarios están sometidos a la constitución de garantías hipotecarias como única forma de acceder al crédito.

La constitución de garantías hipotecarias, así como su traslado de una entidad financiera a otra, tiene altos costos que terminan impidiendo la movilidad del crédito.

Una vez constituidas, las hipotecas se convierten en un “cerrojo” que encierra al productor “de por vida” en el cerco estrecho de un solo banco.





Las garantías hipotecarias ante el sistema financiero deben ser constituidas, usualmente, por porcentajes superiores al 100% del valor de los créditos aprobados.

Por razón de la rigidez actual de las garantías hipotecarias, sin liberación progresiva al ritmo de la amortización del crédito, la totalidad o gran parte de los activos de un productor terminan amparando sumas irrisorias por largos períodos.

Las restricciones que impone la garantía hipotecaria convierten al crédito, ya sea de fomento o comercial, en un mercado de compradores sujeto a las exigencias y condiciones dominantes de la banca privada.

#### **CONCLUSIÓN FINAL SOBRE GARANTÍAS**

LA RIGIDEZ DEL SISTEMA DE GARANTÍAS HIPOTECARIAS Y LAS RESTRICCIONES QUE IMPONE A SUS USUARIOS, LIMITAN LA MOVILIDAD DEL CRÉDITO Y LO CONVIERTEN EN UN MERCADO DE COMPRADORES SUJETOS A LAS EXIGENCIAS Y CONDICIONES

### **5. BENEFICIOS DEL PROYECTO DE LEY**

Crear un sistema de fiducia en garantía que propicie a su vez la movilidad del mercado del crédito agropecuario y les devuelva a los productores “la libertad de elegir”.

Será administrado por FINAGRO, bajo las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Será complementario -no excluyente- al actual sistema de garantías no hipotecarias administrado por FINAGRO.

Será a FINAGRO, y no a los bancos, a quien el deudor hipotecará sus activos.

FINAGRO, como administrador, quien expedirá títulos hipotecarios de primer grado y de fácil aceptación por los bancos.



El cupo o capacidad hipotecaria del usuario del crédito tendrá la condición “rotatoria”, es decir, que se irá liberando en la medida en que el crédito sea amortizado.

Las garantías que se encuentren vigentes al momento de entrar en vigencia la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías, podrán trasladarse al Sistema Móvil de Garantías, para que sustituya las garantías hipotecarias, por la certificación que expida FINAGRO.

El Sistema Móvil de Garantías estará soportado en un Sistema de Información de Crédito Agropecuario y Garantías, que incluya la historia crediticia de los solicitantes, su experiencia, conocimiento y permanencia en su actividad, así como sus garantías reales, activos y pasivos.

El Sistema Móvil de Garantías convertirá al crédito agropecuario en un “mercado de vendedores” compitiendo por conseguir clientes de crédito, que tendrán garantías disponibles y, sobre todo, “libertad de elegir”.

Se reducirán los costos notariales y registrales a efectos de que sea un alivio efectivo para estas operaciones de crédito a los pequeños y medianos agricultores.

### **5.1. La prioridad hacia los productores rurales**

La baja oferta de crédito agropecuario se debe, en gran parte, a una baja demanda efectiva por parte del eslabón primario de la producción, es decir, de los productores ligados directamente a la tierra y los animales.

No obstante, esa relativa baja demanda efectiva por parte de los productores rurales, no obedece, a que el sector agropecuario no requiera los recursos, sino a las barreras de acceso y, en especial, a las derivadas de la constitución de garantías hipotecarias.

Por ello, la liberación de esas barreras de acceso debe ir acompañada por una mayor oferta de crédito garantizada para el segmento del eslabón primario, es decir, para los verdaderos productores rurales, a partir de la asignación de cupos del 70% de los recursos para los productores



primarios, en la cartera de redescuento y, con mucha mayor razón, en la cartera sustitutiva.

### **III. MARCO NORMATIVO**

#### **Constitución Política de Colombia**

**Ley 21 de 1985**, “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos”.

**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”.

**Ley 35 de 1993**, “Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora”

**Decreto Ley 410 de 1971, Código de comercio**

**Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero**

**Ley 1116 de 2006**, “Por la cual se establece el régimen de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones”

### **IV. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA**

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no



se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

De los Honorables congresistas,

**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**  
**Senadora de la República**  
**Centro Democrático**