



La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**  
Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

**Usted es libre de:**



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra  
hacer obras derivadas

**Bajo las condiciones siguientes:**



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## **Limitaciones del Banco agrario frente a las demás entidades financieras en Colombia.<sup>1</sup>**

Diego Fernando Bonilla Acuña<sup>2</sup>  
Universidad Católica de Colombia  
e-mail: [dfbonilla57@ucatolica.edu.co](mailto:dfbonilla57@ucatolica.edu.co)

### **Resumen**

El sector financiero y los establecimientos bancarios tienen funciones específicas dentro de su operación como lo es recibir o captar dinero de personas naturales o jurídicas para después poner dichos recursos en el mercado para otros usuarios financieros que requieren créditos y financiamiento. Así entonces estas entidades operan como un intermediario entre las personas u organizaciones que disponen de recursos monetarios o de capital y aquellas que solicitan ante dichas entidades de banca comercial recursos monetarios para desarrollar proyectos. Sin embargo, aunque el Banco Agrario de Colombia participa en el mercado financiero como un actor más, este tiene como objeto desarrollar las operaciones propias de un establecimiento bancario comercial. Por lo tanto, la función más relevante de esta entidad pública es financiar en forma principal, pero no exclusiva, las actividades relacionadas con el sector rural, agrícola, pecuario, pesquero, forestal y agroindustrial. Como se indica anteriormente el Banco Agrario es un establecimiento bancario del estado colombiano pensado para dar crédito formal a los habitantes y los productores rurales fomentando el crecimiento de las actividades del sector. Dicha entidad cuenta con una naturaleza especial que hace que no compita en condiciones de igualdad con los demás actores del sistema financiero. Por lo anterior es relevante precisar cuáles son las limitaciones a las que se enfrenta esta entidad en el sector financiero y bancario en Colombia.

---

<sup>1</sup> Artículo de reflexión presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia, bajo la asesoría de la Doctora Yelinda Rincón, docente de la facultad de Derecho, 2018

<sup>2</sup> Estudiante de Derecho con materias culminadas, perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil No. 2109557. Correo electrónico: [dfbonilla57@ucatolica.edu.co](mailto:dfbonilla57@ucatolica.edu.co)

***Palabras clave:*** Entidades bancarias, Actividad Bancaria, Sector Financiero, Derecho Público Económico, Regulación, Colombia.

### **Limitations of the Agricultural Bank against the other financial entities in Colombia**

#### **Abstract**

The financial sector and specifically banking establishments have specific functions within their operations, such as receiving or collecting money from natural or legal persons and then putting said resources on the market for other financial users who require loans and financing. Thus, these entities operate as an intermediary between the persons or organizations that have monetary or capital resources and those who request monetary resources to develop such projects before these commercial banking entities. However, although Banco Agrario de Colombia participates in the financial market as one more actor, it aims to develop the operations of a commercial banking establishment. Thus, the most relevant function of this public entity is to finance, in a principal but not exclusive manner, the activities related to the rural, agricultural, livestock, fishing, forestry and agroindustrial sectors. As indicated above, the Banco Agrario is a banking establishment of the Colombian state designed to give formal credit to the inhabitants and rural producers, encouraging the growth of the sector's activities. This entity has a special nature that does not compete on equal terms with the other actors of the financial system. Therefore, it is important to specify the limitations that this entity faces in the financial and banking sector in Colombia.

***Key words:*** Banking Entities, Banking Activity, Financial Sector, Public Economic Law, Regulation, Colombia.

## **Sumario**

Introducción. 1. Historia de la banca comercial en Colombia. 1.1 Historia del Banco Agrario en Colombia. 2. Naturaleza del Banco Agrario en Colombia. 3. Regulación del Banco Agrario como sociedad de economía mixta. 3.1 Régimen de contratación especial. 3.2 Régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Banco Agrario. 3.3 Régimen Fiscal del Banco Agrario. 4. Desventajas del Banco Agrario en el sector de Banca comercial. Conclusiones. Referencias.

## **Introducción**

A nivel nacional el gobierno colombiano ha desarrollado una serie de políticas, programas, acciones y planes que se focalizan en los pequeños productores agrícolas. Así entonces las instituciones como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MADR), el Incoder, Finagro, el Banco Agrario, el Departamento de la Prosperidad Social, y el SENA participan en estas actividades tratando de generar mayor desarrollo en el sector rural (Perfetti, Balcázar, Leibovich & Hernández, 2013).

Debe destacarse entonces la naturaleza que tiene el Banco Agrario en Colombia una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la especie de las anónimas como lo indican sus estatutos.

Es por ello, que dentro de esta investigación se busca realizar una revisión acerca de las normas a las que se encuentra sujeto el Banco Agrario por ser una entidad pública y las restricciones que esto representa en el desarrollo del objeto social de banca comercial (Lozano, 2015). Lo anterior, con el fin de constatar las condiciones bajo las cuales interviene en el mercado financiero son o no las mismas condiciones que otros actores en el sector bancario comercial de inversión y así mismo si su naturaleza mixta resulta una ventaja o desventaja frente a la banca privada.

En razón de lo anterior se ha planteado la siguiente pregunta investigación para el desarrollo del presente artículo de investigación ¿Existen limitaciones en el ámbito de la

banca comercial para el Banco Agrario respecto de las otras entidades que realizan esta actividad? donde el objetivo principal es analizar las condiciones de operación y las políticas financieras y de crédito del banco agrario y de la banca privada en Colombia para determinar si las condiciones son las mismas para todos los actores del mercado financiero.

### **Hipótesis**

Para el desarrollo de la presente investigación, se han planteado tres hipótesis iniciales, que son las siguientes:

La primera hipótesis indica que SI existen claras limitaciones por cuanto los órganos de control son entidades ajenas a la Entidad y no permiten una situación de competencia con la Banca privada. La segunda hipótesis expresa que NO existen limitaciones por cuanto en la práctica se comporta igual la banca privada con la banca pública. La tercera hipótesis indica que Si existen claras limitaciones pues por su naturaleza jurídica, reciben aportes de capital estatal, limitando su crecimiento y expansión en el mercado financiero.

### **Metodología**

Con el fin de desarrollar el problema jurídico planteado y el objetivo general propuesto, se realizará una respectiva recopilación de textos jurídicos y jurisprudencia. Lo anterior, para que posteriormente se puede entrar a realizar un análisis síntesis de se logre identificar la forma en que el banco agrario desarrolla su objeto social y la competitividad de esta institución financiera frente a los bancos privados que hay actualmente en el país.

## **1. Historia de la banca comercial en Colombia**

Sobre el origen de los bancos, y el sistema financiero, puede decirse que aparecieron y funcionaron antes que el dinero, sin embargo, adquirieron mayor importancia con la función de emisión de moneda. La doctrina hace referencia a que los primeros bancos operaron en la antigua Mesopotamia, bajo reglas establecidas en el Código de Hammurabi - 1753 a.C.- que se convierte así en es el primer conjunto de leyes que regula las operaciones bancarias (Posso, 2016).

En la época de la colonia todo el sistema de crédito en el país estuvo manejado por la Iglesia Católica por medio de los préstamos, posteriormente como lo indican Mora, Serna & Rodríguez (2011) el primer intento de entidad bancaria, fue fundado en 1841 por Judas Tadeo Landínez, quien creó una entidad en la que se pagaban utilidades, esto generó un interés masivo en el ahorro, y los títulos valores comenzaron a circular con mayor frecuencia.

En razón de la acogida que representó la iniciativa de Landínez, para esta época se incrementó la creación de cajas de ahorros para cubrir las necesidades de crédito en los principales centros urbanos del país.

La primera caja de ahorros en Colombia se fundó en 1843 en Cartagena, y posteriormente se fundó otra en 1844 en Medellín, así mismo en 1846 se abrió paso la caja de ahorros de Bogotá en 1846 y la de Santafé de Antioquia en 1851. Ya en el año 1865 el Gobierno colombiano autoriza la instauración de bancos particulares en Colombia (Correa, 2009).

Como lo explica Arévalo (2010) se emitieron una serie de directrices regulatorias sobre la banca libre; en primer lugar, se indicó que los bancos que se crearan deberían contar con una capacidad de emisión de billetes de manera individual, en segundo lugar, dichos bancos estaban obligados a mantener reservas líquidas correspondientes al 33% de los billetes emitidos y así mismo debían tener la capacidad de suspender la convertibilidad de los billetes hasta por seis meses.

En razón de lo anterior durante 1871, las élites de las ciudades contemplan la opción de fundar bancos locales, con el fin de que la actividad de banca está ligada al comercio y sirva como intermediaria en negociaciones internacionales, es así como se funda el primer banco en la capital cuyo nombre fue Banco de Bogotá. Posteriormente se creó el Banco de Antioquia como sociedad anónima en 1872, autorizado por la Ley 194 de 1871 del Estado Soberano de Antioquia (Correa, 2010).

Como lo indicó Botero (1985) la creación de este banco en Estado de Antioquia incentivó la creación de nuevas entidades, por lo que para el año 1883 en Antioquia existían

varios bancos como Banco de Antioquia, Banco de Medellín, Banco Popular de Medellín, Banco del Progreso, Banco del Zancudo y tres casas comerciales-bancarias: Restrepo & Cía., Botero Arango e Hijos y Vicente B. Villa e Hijos, lo que evidencia el desarrollo de la banca antioqueña.

En el periodo comprendido entre 1870 y 1886, Colombia vivió una era de banca libre muy exitosa. En ese período, se crearon un total de 34 bancos privados, sin periodos de pánico económico (Meisel, 2001). Posteriormente en 1922, mediante se expide la Ley 30 de 1922 que autoriza al Gobierno para fundar un Banco de Emisión, giro, depósito y descuento. Este proceso fue asesorado por un grupo de expertos, en lo que se denominó la Misión Kemmerer.

Dicha misión económica inicio sus labores en Colombia el día 20 de marzo, y dos meses después presento una serie de proyectos de Ley al gobierno Nacional para cumplir con el objetivo de organizar el sistema monetario, financiero y fiscal del país. De dichos proyectos de Ley se aprobaron ocho de estos proyectos por el Congreso de la República, que estructuraron este sistema (Meisel, 1998).

Ya en 1923 se crea el Banco de la Republica, a quien se asignó de manera exclusiva la función de emisión de moneda, en este primer momento la actividad de préstamos era reducida tanto si el destinatario era el Estado u otros bancos. Además, se sugirió la creación de una entidad de vigilancia como la Superintendencia financiera, creada mediante la Ley 45 de 1923 (Cárdenas, 2013).

### **1.1 Historia del Banco agrario en Colombia:**

El primer banco de naturaleza agropecuaria fue creado en 1924 bajo el nombre de Banco Agrícola que tenía como fin promover el desarrollo del sector rural ende las áreas productivas del país. Como lo indica facilitar a los agricultores el acceso a créditos y financiar así la explotación de sus tierras, de modo que se incrementara la productividad del sector rural, objetivo que no se alcanzó ya que la mayoría de los agricultores no tenían como respaldar su deuda (Escandón & Pérez, 2002).

Posteriormente dicho banco paso a llamarse Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero fue creada en 1931 como una entidad de fomento para el sector rural, que fue liquidada en el año 1999.

Posteriormente nace el Banco Agrario de Colombia que es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, enfocado principalmente al sector agropecuario. En su objeto social se establece que no menos del 70% de sus nuevas operaciones activas de crédito deben estar dirigidas a financiar las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales (Banco Agrario, 2017).

Frente a lo anterior, debe entonces resaltarse que el Banco Agrario está sujeto al régimen especial de entidad del estado que le exige muchos más requisitos en el desarrollo de su objeto social en cuanto está sujeto a régimen disciplinario y fiscal de las entidades públicas (Campos, 2015). A continuación se analizara en detalle las características y naturaleza del Banco Agrario en Colombia.

## **2. Naturaleza del Banco Agrario en Colombia**

El Banco Agrario de Colombia S.A. es una Sociedad Anónima con régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado que cumple funciones de entidad financiera estatal creada con el objetivo de prestar servicios bancarios en el sector rural, financiar oportunamente las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agroindustriales, y atender las necesidades financieras de los entes territoriales. Esta se encuentra vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 1127 del 29 de junio de 1999 (Contraloría General de la Republica, 2015).

Este banco surgió de la evolución del Banco de Desarrollo Empresarial S.A., que cambió su razón social por la de Banco Agrario de Colombia S.A. de igual manera como lo indica la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras (2005) en el año 1999, la Caja Agraria en Liquidación y el Banco Agrario, suscribieron un contrato de cesión de activos, pasivos, contratos, inversiones y establecimientos de comercio, que estuvo compuesto de activos por \$1.343.779 millones y pasivos por \$2.579.575 millones,

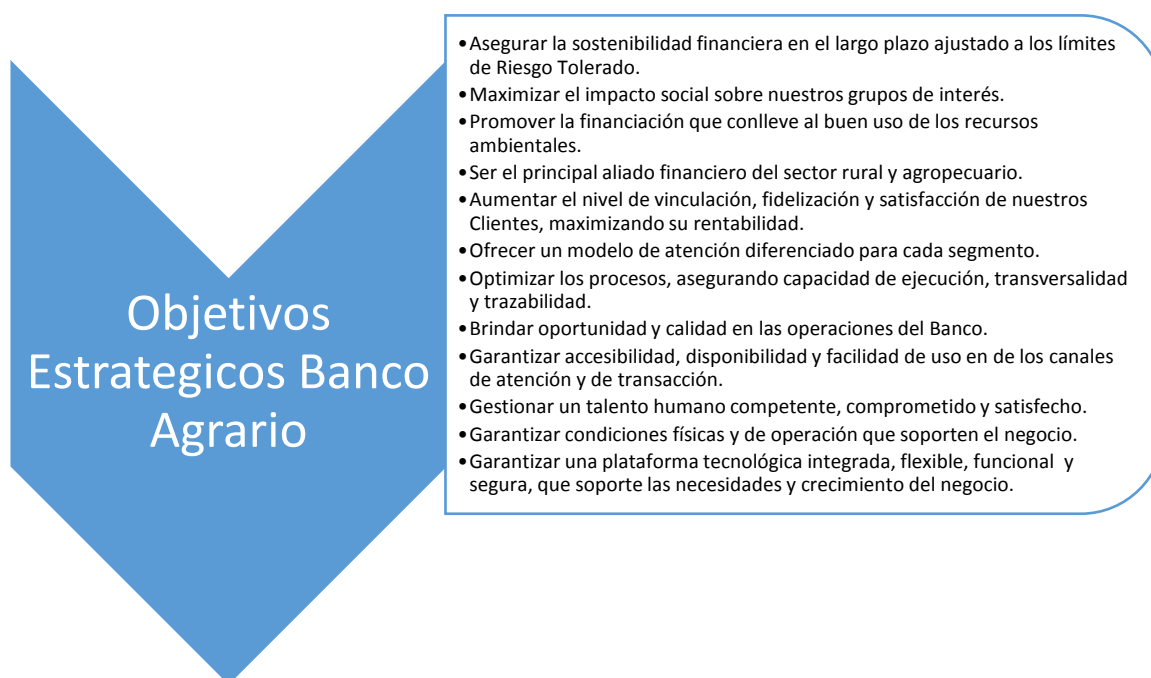


generando como resultado del contrato una Cuenta por Cobrar de \$1.235.796 millones, la cual fue asumida por la Nación.

Respecto del objeto social del Banco Agrario, cabe resaltar que este debe tener el 70% de su saldo de cartera dirigida a la financiación de actividades relacionadas con el sector agropecuario, y el 30% restante puede estar destinado a la financiación de otras actividades. Como lo indican Arenas & Beltrán (2016) esto limita la ejecución de una estrategia comercial, y limita el crecimiento de la cartera comercial, lo que impide que crezca su portafolio de inversiones de manera relevante.

La figura 1 que se muestra a continuación, muestra los objetivos estratégicos que se ha planteado el Banco para el cuatrienio 2016 – 2020.

**Figura 1. Objetivos Estratégicos Banco Agrario 2016 - 2020**



**Fuente: Banco Agrario (2017).**

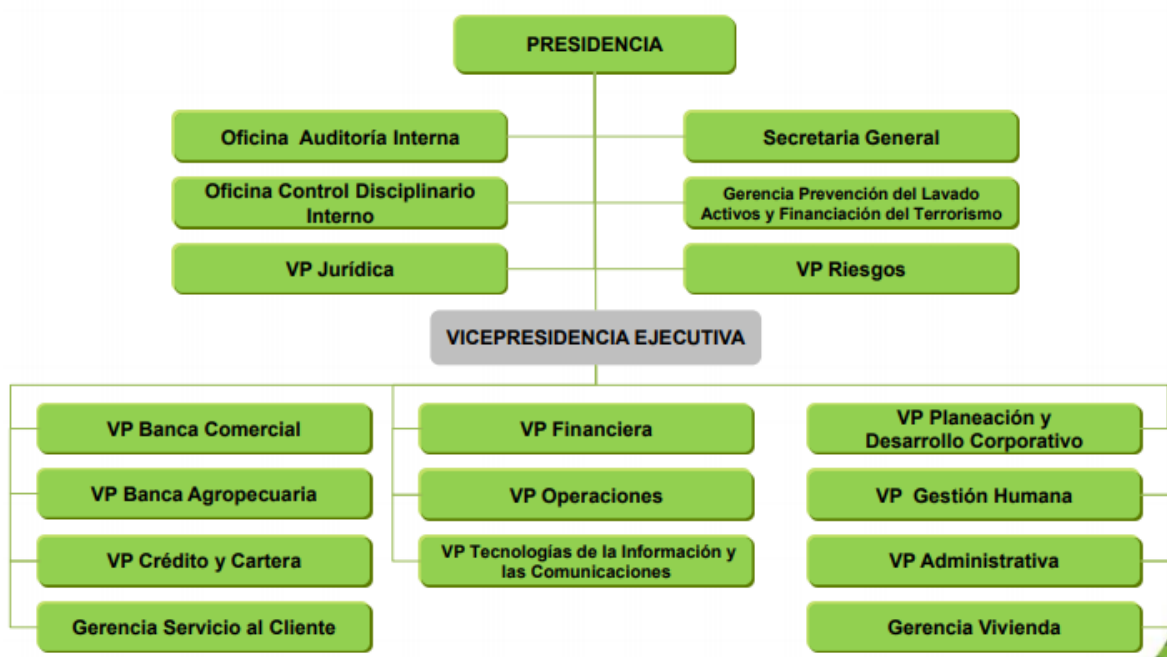
Como puede observarse los objetivos estratégicos planteados por el Banco Agrario están dirigidos a posicionar el mismo ante sus clientes, y convertirse de en un aliado

indispensable del sector rural. No se percibe dentro de estos, un objetivo dirigido a competir directamente por el segmento de banca comercial.

Ahora bien, en cuanto la estructura del Banco Agrario la misma fue aprobada en el Decreto 2656 de 2014 que indica la composición de la junta directiva y cada una de las gerencias, así como las funciones que cada una debe cumplir. Así mismo se define la competencia de la Oficina de Control Disciplinario Interno, que está obligado a tener por ser una entidad sometida al régimen de empresa industrial y comercial del Estado (Henao, 2015).

En la figura 2, se puede observar la estructura actual del Banco Agrario, con cada una de las dependencias.

**Figura 2. Objetivos Estratégicos Banco Agrario 2016 - 2020**



**Fuente: Banco Agrario (2017).**

Por otro lado, esta entidad financiera cumple un rol de fomento en el sector rural y un rol comercial orientado a competir en el sector financiero colombiano, sin embargo por su

régimen jurídico y naturaleza tiene una serie de limitaciones para competir en el sector de banca comercial (Grisales, 2016).

En el caso de que se generaran cambios en la naturaleza del Banco Agrario se abriría la puerta a una mayor obtención de recursos por parte de esta entidad, que posteriormente podrían ser colocados en el mercado para proyectos que permitan desarrollar el sector agrario en Colombia, teniendo en cuenta la importancia que reviste el desarrollo rural en este momento para el país. Lo anterior refleja como lo expresa Carvajal (2017) una transformación necesario que necesita el Estado, teniendo en cuenta los cambios que se han producido dentro del mismo.

Al respecto Cárdenas & Vallejo (2017) expresan lo siguiente:

Se evidencia que la política agraria en Colombia debe ser abordada bajo la perspectiva de la nueva visión del desarrollo rural, en la cual deben incluirse actividades que desarrollen dicha área, y el gran reto debe ser replantear el hecho de que el sector rural no solamente se limita al sector productivo. Este nuevo enfoque obliga al Gobierno nacional a revisar las políticas de desarrollo rural tendientes a abarcar los aspectos no solo económicos, sino también políticos, sociales y culturales que afectan a las gentes del campo (p.113).

A continuación se hará referencia a la regulación especial a la que está sujeta el Banco Agrario por su condición de Sociedad de economía mixta sujeta a régimen jurídico de empresa industrial y comercial del Estado.

### **3. Regulación del Banco Agrario como sociedad de economía mixta.**

En Colombia se ha estipulado que las sociedades de economía mixta en las que el aporte estatal es superior al 90% deben regirse por la normatividad aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado (en adelante EICE).

De acuerdo a la composición accionaria del Banco Agrario presentada en la figura 3, el Banco Agrario está sometido al Régimen jurídico de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

**Figura 3. Composición accionaria del Banco Agrario**

Accionista	NIT	Acciones suscritas y pagadas	% de Participación
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	899.999.090	15.999.997	99.99998125
BOLSA MERCANTIL COLOMBIA S.A.	860.071.250	1	0.00000625
CORABASTOS S.A.	860.028.093	1	0.00000625
MERCAR S.A.	860.002.899	1	0.00000625
TOTAL		16.000.000	100%

**Fuente: Banco Agrario (2017).**

Como lo indica Ibáñez (2009) las empresas industriales y comerciales del Estado están sometidas a régimen de contratación especial y además se les aplica el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés y régimen fiscal del sector público. Aspectos que serán desarrollados a continuación.

### **3.1 Régimen de contratación especial:**

En principio, las empresas industriales y comerciales del Estado y aquellas que como el Banco Agrario están sometidas a su régimen debían realizar todos sus procesos de contratación de acuerdo a las normas de contratación estatal. Posteriormente estas circunstancias comienzan a flexibilizar, como lo indica la Corte Constitucional en su sentencia C-691 de 2007:

En relación con el establecimiento del régimen jurídico aplicable a estas empresas, que según se ha expuesto corresponde a la configuración del legislador, según asignación constitucional, cabe mencionar que el artículo 93 de la ley 489 de 1998 dispone que, en relación con el régimen de los actos y contratos, los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado. Los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales (Corte Constitucional, Sentencia C-691 de 2007).

Sin embargo, posteriormente hubo cambios respecto del régimen de contratación de las entidades financieras, de crédito y seguros, mediante el artículo 15<sup>3</sup> de la Ley 1150 de 2011

<sup>3</sup> **Artículo 32. (...) Parágrafo 1o.** Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del

se modificó el párrafo del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, mediante este previo una excepción sobre la aplicación del Estatuto de Contratación Estatal. Esta excepción está dirigida a exceptuar más que la actividad, a las entidades estatales que las realizan. A continuación, se hará referencia al régimen de inhabilidades e incompatibilidades en el sector público.

### **3.2 Régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Banco Agrario:**

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades del sector público en Colombia ha sido definido constitucional y legalmente. Se entiende por inhabilidad la incapacidad, ineptitud o circunstancias que impiden a una persona ser elegida o designada en un cargo público, en cuanto La incompatibilidad ha sido definida jurisprudencialmente como “imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

Respecto del régimen de inhabilidades, la Corte Constitucional en su sentencia C-353 de 2009, ha dicho lo siguiente:

En el ordenamiento jurídico existen dos tipos de inhabilidades para el ejercicio de funciones públicas. En el primer tipo están las inhabilidades que se fijan como consecuencia de la imposición de una condena o de una sanción disciplinaria, evento en el cual las inhabilidades pueden ser de índole permanente o temporal y, en ambos casos, opera con carácter general frente al desempeño futuro de funciones públicas o respecto de la posibilidad de celebrar contratos con el Estado. En el segundo tipo están las inhabilidades que se desprenden de una posición funcional o del desempeño de ciertos empleos públicos. Éstas pueden también ser permanentes o transitorias pero, a diferencia del anterior grupo, no tienen carácter general y se aplican con carácter restringido sólo frente a los cargos o actuaciones expresamente señalados por la autoridad competente. Las inhabilidades del segundo tipo no representan una sanción sino una medida de protección del interés general en razón de la articulación o afinidad entre las funciones del empleo anterior y las del empleo por desempeñar (Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 2009).

El Banco Agrario en sus Estatutos Sociales vigentes para el año 2018, los cuales fueron aprobados en Asamblea Extraordinaria de Accionistas del 5 de diciembre de 2016; ha

---

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.

dispuesto en sus artículos 40 y 41 el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés al que están sometidos los miembros de la entidad.

Ahora bien visto lo anterior, se procederá a analizar el régimen fiscal al que están sometidos.

### **3.3 Régimen Fiscal del Banco Agrario:**

El Banco Agrario está sometido a la inspección, vigilancia y control de la Contraloría General de la República, así entonces esta entidad somete anualmente a Auditoría la gestión de la entidad. En el caso de los créditos que no sean efectivamente pagados, los mismos pueden considerarse detrimentos patrimoniales (Contraloría General de la República, 2013).

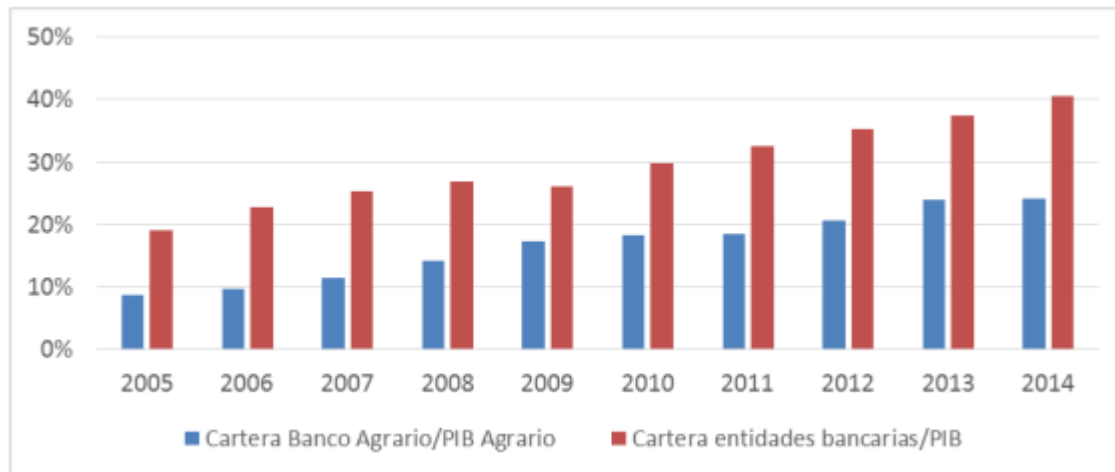
Lo anterior teniendo en cuenta el control fiscal en Colombia, como lo expresa Maldonado (2014) se fundamenta en los artículos 267 y siguientes de la Constitución Política de 1991, relacionados con la Contraloría General de la República y los principios de responsabilidad, transparencia, moralidad y debido proceso.

En esa medida y teniendo en cuenta que los recursos que maneja el Banco Agrario hacen parte del erario público, la Contraloría General de la República debe velar por el correcto manejo de los recursos (Orozco, 2017). Como se ha logrado observar, el régimen al que está sometido el Banco Agrario tiene que se vea más limitada en el desarrollo de la función de banca comercial e inversiones, a continuación.

## **4. Desventajas del Banco Agrario en el sector de Banca Comercial.**

El Banco Agrario de Colombia presenta una serie de dificultades en el desarrollo de la actividad de banca comercial, la primera de ellas como se observa en la Figura 4 corresponde al porcentaje de cartera que está enfocado en el sector agrario y como se logra observar es notablemente inferior a la cartera de otras entidades financieras en Colombia.

**Figura 4. Porcentaje de cartera Banco agrario Vs. Bancos comerciales**



Fuente: Perfetti, Caro, Junguito & Zuleta (2015).

Es notorio, que el Banco Agrario tiene una serie de limitaciones para la concesión de créditos y aún más con la ejecución de inversiones, teniendo en cuenta que tiene a su cargo recursos públicos, que limitan la discrecionalidad de la Junta Directiva en la toma de decisiones y disminuyen la probabilidad de obtener rendimientos financieros (Perfetti, Caro, Junguito & Zuleta 2015).

De igual manera, como lo indica el mismo Banco Agrario (2013) existen una serie de deficiencias en los indicadores que manejan que no les permite identificar aspectos esenciales en la toma de decisiones.

Sumado a lo anterior, el banco no cuenta con indicadores de eficiencia y productividad por banca y zona geográfica, que apoyen y guíen la toma de decisiones y que reflejen el desempeño real de cada una. Los indicadores de productividad se relacionan con los procesos comerciales ejecutados en las oficinas, cuya medición permite mejorar la gestión comercial y operativa en cada una de las regionales del banco (p.7).

Debe hacerse énfasis en que el Banco Agrario tiene el objetivo principal, aunque no exclusivo ni excluyente, de prestar sus servicios de banca comercial en el sector rural, por lo tanto podría ampliar su espectro de inversión y su mercado de clientes, haciendo una serie de cambios en su estructura que le permitan ser más competitivo frente a otros bancos.

Respecto de las desventajas que presenta el Banco Agrario frente a otras entidades de banca Comercial, el Departamento Nacional de Planeación (2014) señala lo siguiente:

Como se puede apreciar, los recursos captados vía cuenta de ahorro y cuenta corriente tienen una participación inferior a la que tienen los bancos privados, con el agravante de que este rubro está compuesto principalmente por recursos gubernamentales. Esta situación tiene dos efectos indeseados. El primero es que el BAC no realice su actividad como un banco comercial tradicional, ya que no tiene incentivos para la captación de los recursos del público, ni un manejo de portafolio y riesgos adecuados, al contar con los recursos de redescuento y las garantías FAG, ambos cubiertos por FINAGRO. Inclusive, el BAC estaría en la capacidad de atender la demanda de crédito con los recursos que capta del público más las inversiones que tiene en TES (más de \$8 billones). El segundo efecto corresponde a que la colocación de crédito hacia pequeños productores depende casi exclusivamente del BAC. Esto implica que el Banco Agrario no tiene incentivos para desarrollar productos innovadores y a su vez los productores no obtienen una oferta de servicios financieros acorde a sus necesidades que podrían ser prestados por otros intermediarios financieros (p.12).

Lo anterior, evidencia las limitaciones que presenta el Banco Agrario en razón a su régimen especial de contratación y la inspección, vigilancia y control a la que está sometido, ocupa un lugar importante dentro del mercado, si se analizan la Participación de los Bancos en el Total de los Activos de la Industria Bancaria, lo que se evidencia en la Figura 5, que se muestra a continuación.

**Figura 5. Participación de los Bancos en el Total de los Activos de la Industria Bancaria 2001-2014**

CUOTAS DE MERCADO DE LOS BANCOS RESPECTO A ACTIVOS, 2001-2014														
	(Porcentajes respecto a los totales bancarios)													
Bancos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BANCO DE BOGOTA	9,2%	9,6%	9,9%	11,0%	11,7%	14,3%	13,9%	13,7%	14,3%	15,4%	14,6%	14,7%	14,8%	15,1%
BANCO POPULAR	5,1%	4,7%	4,9%	5,2%	5,6%	5,2%	5,2%	5,3%	5,4%	5,2%	4,8%	4,5%	4,3%	3,8%
BANCAFE	7,6%	7,5%	7,1%	7,0%										
BANCO SANTANDER CORPBANCA	4,1%	3,4%	3,0%	3,2%	3,4%	3,0%	2,9%	3,0%	2,8%	2,8%	2,6%	2,7%	3,2%	6,3%
ABN AMRO BANK	1,1%	0,7%	0,7%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%		
CITIBANK	4,6%	3,6%	3,2%	3,3%	2,9%	3,8%	3,4%	3,3%	3,6%	3,4%	2,7%	2,5%	2,2%	2,3%
LLOYDS BANK TSB	1,0%	1,1%	1,1%	1,0%	1,2%	1,3%	1,2%	1,1%	0,8%	0,9%	0,9%	0,6%	0,4%	
<b>BANCO AGRARIO</b>	5,7%	5,9%	6,1%	6,2%	6,3%	6,3%	6,2%	5,8%	6,2%	6,0%	5,5%	5,4%	4,9%	4,8%
SUDAMERIS	1,2%	1,1%	0,9%	1,0%	2,1%	2,7%	3,1%	3,3%	3,6%	3,4%	3,3%	3,4%	3,6%	4,0%
BBV BANCO GANADERO	8,2%	6,7%	7,6%	7,5%	7,9%	10,2%	10,9%	10,9%	9,4%	9,1%	8,8%	9,0%	9,0%	9,4%
CREDITO-HELM	1,9%	1,7%	2,0%	2,1%	2,3%	2,6%	2,9%	3,5%	3,2%	4,0%	3,9%	3,5%	3,3%	
COLPATRIA	4,0%	3,8%	4,1%	3,4%	3,4%	3,6%	3,6%	3,8%	4,2%	4,1%	4,5%	4,3%	4,2%	4,6%
BANESTADO	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%										
UNION COLOMBIANO	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%									
OCCIDENTE	4,9%	5,3%	5,5%	5,6%	6,4%	6,8%	6,8%	6,9%	7,0%	7,2%	7,1%	7,0%	7,1%	6,9%
STANDARD CHARTERED	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%										
TEQUENDAMA	1,3%	1,0%	1,0%	1,0%										
BANCO CAJA SOCIAL	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	4,0%	3,9%	3,9%	3,5%	3,5%	3,3%	3,1%	2,9%	2,6%	2,5%
SUPERBANCO	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%									
DAWIENDA	6,3%	6,1%	5,7%	6,1%	6,2%	7,4%	12,1%	11,6%	12,3%	11,6%	11,9%	11,7%	12,1%	12,4%

Fuente: Asobancaria (2016).



Una muestra clara de lo anterior, es el hallazgo fiscal de la Contraloría General de la Republica en contra del Banco Agrario por un crédito otorgado a Navelena para el desarrollo del proyecto de "Recuperación de la Navegabilidad en el Rio Magdalena" por no solicitar las debidas garantías para el pago del crédito lo que podría representar un detrimento patrimonial para el Estado.

Así entonces, es necesario plantear serios cambios en la naturaleza y manejo que presenta en Banco Agrario en la actualidad, teniendo en cuenta que fortalecer esta entidad se le dará más solidez a la misma, lo que permitirá que existan más fondos para actividades agropecuarias, lo que representa una variable importante en la época del posconflicto que vive Colombia.

Lo anterior se considera en virtud de la posición que ocupa el banco actualmente y los dividendos que arroja pese a sus limitaciones para realizar inversión y desembolsar créditos bancarios. Ya que en la actualidad, el Banco Agrario es un actor importante en el sector rural, teniendo en cuenta que desarrolla la mayoría de actividades de crédito en el sector.

En lo que se refiere a la composición por Intermediario Financiero, se destaca la participación del Banco Agrario de Colombia. Éste coloca 87 de cada 100 operaciones de crédito y representa el 39% del valor de la cartera. Al analizar la distribución del monto de la cartera, se evidencia que la banca privada tiene cada vez mayor interés en el sector pues participa del 60% del mercado (Ministerio de Agricultura, 2016, p.224).

**Figura 6. Dividendos Banco Agrario año 2016.**

Accionista		Dividendos pagados (en millones de pesos)
1	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	166,907,014,889.25
2	BOLSA MERCANTIL COLOMBIA S.A.	10,431.69
3	CORABASTOS S.A.	10,431.69
4	MERCAR S.A.	10,431.69
<b>TOTAL</b>		<b>166,907,046,184.32</b>

Fuente: Banco Agrario (2017)

En este sentido, y teniendo en cuenta lo que indica Grisales (2016) sobre el acceso a créditos de pequeños productores en el sector rural colombiano:

La atención de la demanda de crédito a los pequeños productores agropecuarios es atendida por el Banco Agrario de Colombia, que concentra en cerca del 96,7% las colocaciones de 2013 que fueron cercanas a los \$1,7 billones, y se puede observar en la Gráfica 12 que existe una mínima participación de la banca privada en este segmento de la población. Las razones que fundamentan esta situación se describirán a lo largo de este documento y que facilitarán el entendimiento de la misma (p.29).

Es viable que se diseñe un plan de acción para la mejora en la captación de recursos y la optimización de los mismos, para fortalecer el crédito en el sector agrario. Es necesario entonces que se defina la viabilidad jurídica que tiene la propuesta que el Banco Agrario este sometido a las mismas condiciones que los demás establecimientos de Banca Comercial, e incluso pensar en una estrategia que le permita liderar el mercado y con esto favorecer más su objetivo de financiar el sector agrario y las actividades agropecuarias.

### **Conclusiones**

Los temas desarrollados en el presente artículo de reflexión permiten comprobar la hipótesis número uno planteada al principio de la investigación que indica SI existen claras limitaciones por cuanto los órganos de control son entidades ajenas a la Entidad y no permiten una situación de competencia con la Banca privada. Lo anterior se basa en los siguientes hallazgos:

Es necesario destacar que el Banco Agrario al ser una sociedad de economía mixta en la cual el aporte de capital estatal es superior al 90% está sometido a una regulación especial en aspectos fundamentales para la actividad bancaria como el régimen de contratación especial, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y el régimen fiscal, lo anterior hace que compita en condiciones desiguales con los demás establecimientos de banca comercial que operan en el mercado colombiano.

Dichas condiciones desiguales se presentan por varias circunstancias, en primer lugar el nivel de riesgo de las inversiones que realice el banco deben ser bajas teniendo en cuenta

que está de por medio el manejo de recursos públicos, y la pérdida de los mismos podría llegar a constituir un hallazgo fiscal.

En segundo lugar, al ser un banco orientado a la financiación del sector agrario ante la ocurrencia de eventos que afecten de manera grave al sector agrícola se deben conceder refinanciación de los créditos, condonación de intereses, prorrogas de plazo para el pago, entre otros que disminuye de manera notable los rendimientos a favor del establecimiento bancario.

Colombia en la actualidad atraviesa un momento crucial de la historia en la que se hace absolutamente necesario fortalecer el sector agropecuario del país teniendo en cuenta que esto le dará al proceso de postconflicto la solidez necesaria, en la medida que será posible desarrollar proyectos productivos que permitan la estabilidad de las familias campesinas y los excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Ahora bien, comprobada la hipótesis acerca de las limitaciones que el Banco Agrario presenta ante la banca comercial en general, cabe realizar las siguientes recomendaciones al respecto:

Es necesario, que el Gobierno en este momento histórico donde se plantea la reforma rural integral y el desarrollo del sector rural en Colombia, cree nuevas políticas que permitan incrementar los recursos disponibles para el sector agropecuario, en esta medida resulta viable que se dé un paso hacia la democratización del Banco Agrario mediante la emisión de acciones que permitan modificar la naturaleza del banco, para que pueda ser una entidad más competitiva en el sector y captar mayor cantidad de recursos que posteriormente puedan ser colocados en préstamos que estén enfocados en proyectos de desarrollo rural.

## Referencias

- Arenas, P., & Beltrán, D. (2016). Regulación financiera en el cambio de valor para los accionistas de los bancos colombianos. (Tesis de Maestría). Colegio de Estudios Superiores de Administración. Maestría en Finanzas Corporativas. Bogotá: Colombia. Recuperado de [https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/1079/MFC\\_390.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/1079/MFC_390.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
- Arévalo, C. (2010). Análisis de los bancos de la época de la banca libre. *Desarrollo & Gestión*, 0(5). Recuperado de <http://biblioteca.uniminuto.edu/ojs/index.php/DYG/article/view/462/436>
- Asobancaria. (2016). La competencia y la eficiencia en la banca colombiana. Bogotá: La imprenta Editores. Recuperado de <http://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2017/12/La-competencia-y-la-eficiencia-en-la-banca-colombiana.pdf>
- Banco Agrario (2013). Estudio técnico y análisis de productividad. Bogotá: Vicepresidencia de Planeación y Desarrollo Corporativo, Gerencia de Ingeniería. Recuperado de <https://www.bancoagrario.gov.co/EstudiosEconomicos/Paginas/default.aspx>
- Banco Agrario. (2017). Acerca del Banco Agrario. Recuperado de <https://www.bancoagrario.gov.co/acerca/Paginas/default.aspx>
- Botero, M. (1985). Instituciones bancarias en Antioquia. 1872 - 1886. *Lecturas De Economía*, 17(1). Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/view/10369/9563>
- Campos, M. (2017). Responsabilidad del Estado colombiano por falla en la función de supervisión: caso Interbolsa S.A. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15380>

- Cárdenas, J. (2013). Evolución histórica del Banco de la República en Colombia: una aproximación. *Revista Finanzas Y Política Económica*, 5(2). Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/fype/v5n2/v5n2a05.pdf>
- Cárdenas, J. I., & Vallejo, L. E. (2016). Agricultura y desarrollo rural en Colombia 2011-2013: una aproximación. *Apuntes del CENES*, 35(62), 87-123. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v35n62/v35n62a04.pdf>
- Carvajal, J. (2017). Transformaciones del derecho y del Estado, un espacio de reflexión de Novum Jus. *Novum Jus: Revista Especializada En Sociologías Jurídica Y Política*, 11(2), 7-12. Recuperado de [https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas\\_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1512](https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1512)
- Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras. (2005). *La Política Financiera Y De Crédito Del Banco Agrario*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/718030/Comunicaci%C3%B3n+Resultados+NAVELENA+SAS+AL+BAC.pdf/ceb6904d-d9ae-4e07-bccb-d1584e96fef9?version=1.0>
- Contraloría General de la República. (2005). *Resultados auditoria 2016*. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/718030/Comunicaci%C3%B3n+Resultados+NAVELENA+SAS+AL+BAC.pdf/ceb6904d-d9ae-4e07-bccb-d1584e96fef9?version=1.0>
- Correa, J. (2009). Banca y región en Colombia, 1850-1880. *Revista De Economía Institucional*, 11(20), 15 - 44. Recuperado de <https://www.economiainstitucional.com/pdf/No20/jcorrea20.pdf>
- Correa, J. (2010). *Moneda y Nación: Del federalismo al centralismo económico en Colombia (1850-1922 (1st ed.))*. Bogotá: Editorial CESA.

- Departamento Nacional de Planeación. Misión Para La Transformación Del Campo. Bogotá: Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Sistema%20Cr%C3%A9dito%20Agropecuario.pdf>
- Escandón, M., & Pérez, L. (2002). Finagro y el sistema nacional de crédito agropecuario en Colombia. (TESIS DE PREGRADO). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Recuperado de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS21.pdf>.
- Henao, J. (2015). Administración Pública Económica (1st ed.). Bogotá: Editorial Temis.
- Grisales, F. (2016). El crédito agropecuario para pequeños productores en la banca privada colombiana (Tesis de maestría). Colegio de Estudios Superiores de Administración. Maestría en Finanzas Corporativas. Bogotá: Colombia. Recuperado de [https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/1580/MFC\\_00508.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/1580/MFC_00508.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Lozano, I. (2015). The financial crisis effects on the Colombian government fiscal stance (First part). Revista Finanzas Y Política Económica, 1(2), 71-90. Recuperado de [http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas\\_ucatolica/index.php/RFYPE/article/view/559](http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/RFYPE/article/view/559)
- Maldonado, I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. Revista Facultad De Derecho Y Ciencias POLÍTICAS, 44(120). Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v44n120/v44n120a06.pdf>
- Meisel, A. (1998). La Banca Central en Colombia: de la autonomía privada a la autonomía pública, 1923-1997. Revista Coyuntura Económica., XXVIII (1). Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2142>
- Meisel, A. (2001). Orígenes de la banca comercial en Colombia: la banca libre, 1870-1886. Revista Credencial Historia, (135). Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-135>

Ministerio de Agricultura. (2016). INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS Junio 2016 – Octubre 2017. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Documentos%20Publicos/RENDICION%20DE%20CUENTAS%20-%20INFORME%202016-2017.pdf>

Mora, A., Serna, M., & Rodríguez, N. (2011). Las entidades bancarias en Colombia, consecuencia de un movimiento constante del sector bancario. Revista MBA EAFIT, 1(2). Recuperado de <http://www.eafit.edu.co/revistas/revistamba/Documents/mba2011/3-entidades-bancarias-colombia.pdf>

Orozco, M. B. (2017). El sistema de control fiscal colombiano desde la perspectiva del modelo español. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14993>

Perfetti, J., Balcázar, Á., Leibovich, J., & Hernández, A. (2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia (1st ed.). Bogotá: La Imprenta Editores S.A.

Perfetti, J., Caro, L., Junguito, R., & Zuleta, L. (2015). Impacto de los factores de riesgo en el estado de la cartera del banco agrario: análisis y recomendaciones. Informe Fedesarrollo. Bogotá: Colombia. Recuperado de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2890/Repor\\_Dicimbre\\_2015\\_Perfetti\\_et\\_al.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2890/Repor_Dicimbre_2015_Perfetti_et_al.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

Posso, R. (2016). Historia de la creación de la banca central latinoamericana -El pretérito es la base de un presente prominente-. Tendencias, 17(2), 166. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/tend/v17n2/v17n2a09.pdf>

- **Jurisprudencia**

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-691 de septiembre 5. M.P Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-353 de mayo 20. M.P Jorge Iván Palacio.