



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - Nº 190

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de marzo de 2017

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 29 DE 2016 SENADO

*por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización del Café.*

Bogotá, D. C., 27 de marzo 2017

Honorable Senador

FERNANDO TAMAYO

Presidente

Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 29 de 2016 Senado por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización del Café.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 29 de 2016 Senado, por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización del Café.**

#### I. Antecedentes y trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 22 del mes de julio del año 2016 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Ernesto Macías Tovar* y el honorable Representante *Rubén Darío Molano* y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 528 del 2016, dentro de los términos de ley.

Mediante Comunicación CTE-CS-0114-201 del 19 de agosto de 2016 se me designó como ponente del

presente proyecto ley por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, a la cual pertenezco, con lo cual se inició el estudio previo, encontrándose necesario en razón de la naturaleza del asunto la solicitud de conceptos a las tres entidades principales de la materia por regular, a saber: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Federación Nacional de Cafeteros, para el día 30 de agosto del 2016 en aras de tener herramientas técnicas de información para el manejo de la iniciativa.

Por la anterior razón, haciendo uso de las facultades otorgadas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 para la emisión de la ponencia, teniendo como determinante la obtención de los conceptos antes mencionados, se solicitaron las respectivas prórrogas a la Mesa Directiva para la emisión de ponencia, las cuales se adjuntan como soporte al respaldo de este documento de los días 29 de agosto, 3 de septiembre y finalmente 3 de noviembre de 2016, en la cual se solicitó la prórroga indefinida, supeditada a la obtención de la totalidad de los conceptos, en especial del Ministerio de Hacienda y a la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia, entidad académica esta última que fue consultada en razón de la negativa de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia de emitir concepto solicitado, siendo esta la entidad técnica encargada de la administración del sector cafecultor del país, con la vana respuesta de que el Gerente Financiero de la entidad, un asesor de la misma, doctor Luis Alberto Godoy, y el honorable Senador Ernesto Macías Tovar (autor del proyecto) ya “habían conversado acerca del proyecto e intercambiado puntos de vista sobre el mismo”, razón que desde luego no correspondía al objetivo de la solicitud radicada, por lo que se decide acudir a la consulta de la Universidad y con lo cual la misma designó un equipo técnico para la evaluación del proyecto y emisión del concepto entregado a la suscrita el pasado 3 de marzo del año en curso, y de cuyo concepto y los demás solicitados se construye la presente ponencia.

## II. Objeto del proyecto

**El Proyecto de ley número 29 de 2016 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Café,** propone la creación de un Fondo de Estabilización del Café, con dos objetivos principales:

1. Garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio interno del café.
2. Impulsar la consolidación del proceso de transformación productiva en aras a lograr la sostenibilidad de la caficultura.

Uno de los recursos principales con los cuales se financiará el Fondo de Estabilización del Café es el aporte del Gobierno nacional de un 25% de los recursos que se recauden por concepto del gravamen a los movimientos financieros durante la vigencia de dicho tributo.

## III. Contenido de la iniciativa

El proyecto de ley cuenta con un total de 10 artículos, incluida la vigencia, a saber:

**Artículo 1°. Fondo de Estabilización del Café.** Créase el Fondo de Estabilización del Café, con el objeto de implementar instrumentos que permitan garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio del café e impulsando la consolidación del proceso de transformación productiva en aras a lograr la sostenibilidad de la caficultura.

**Artículo 2°. De la naturaleza jurídica.** El Fondo de Estabilización del Café funcionará como una cuenta especial, y sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.

**Artículo 3°. Mecanismos de estabilización.** Para la estabilización de los precios se aplicarán los siguientes mecanismos:

a) **Cesión de estabilización.** Hacen parte de la cesión de estabilización los recursos equivalentes al 25% de los recursos que se recauden por concepto del gravamen a los movimientos financieros durante la vigencia de dicho tributo;

b) **Compensación de Estabilización.** El valor de referencia es equivalente a 33 salarios mínimos legales diarios vigentes por carga. Cuando el precio interno para el día en que se registre la operación sea inferior a esta suma, el Fondo de Estabilización del Café debe pagar al productor la diferencia que faltare, de forma que alcance el límite de 33 salarios mínimos legales diarios vigentes por carga.

Parágrafo. Los recursos que se generen por medio de la cesión de estabilización serán invertidos única y exclusivamente al pago de la compensación de estabilización señalada en la presente ley.

**Artículo 3°. Administración del Fondo de Estabilización del Café.** Los recursos del Fondo serán administrados como una cuenta especial por la Federación Nacional de Cafeteros y serán ejecutados a través de las cooperativas de caficultores del país o por intermedio de un contrato de fiducia con el Banco Agrario de Colombia, previa la celebración de un contrato especial con el Gobierno nacional.

Parágrafo. En caso de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración, si la entidad

administradora no está en condiciones de garantizar el cumplimiento de las reglas y políticas que debe regir la ejecución de recursos del Fondo de Estabilización del Café, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por razones especiales definidas mediante reglamento, podrá asumir temporalmente, a través de un encargo fiduciario, la administración del Fondo. La fiducia será contratada de conformidad con las normas de contratación estatal.

**Artículo 4°. Los recursos del Fondo de Estabilización del Café.** Los recursos del Fondo de Estabilización del Café provendrán de las siguientes fuentes:

1. Un 25% de los recursos que se recauden por concepto del gravamen a los movimientos financieros durante la vigencia de dicho tributo.
2. Los recursos que aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo en títulos de deuda emitidos, avalados, aceptados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

4. Aportes del Fondo Nacional de Café.

5. El producto de las sanciones impuestas a los productores, vendedores o exportadores por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley y en el reglamento de funcionamiento del Fondo.

6. El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.

7. Los recursos provenientes de cooperación técnica internacional.

Parágrafo. Los recursos deberán ser manejados en cuentas separadas que permitan identificar su destino y utilización por parte del Ministerio de Agricultura, quien ejercerá el control y dirección de sus actividades.

**Artículo 5°. El Comité Directivo del Fondo de Estabilización del Café,** estará conformado por:

- a) El Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;
- c) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado;
- d) Dos (2) representantes del Comité Nacional de Cafeteros;
- e) Dos (2) Gerentes de las cooperativas de caficultores del país, elegidos por voto directo entre los gerentes de las mismas, cada cuatro años. Por cada delegado principal es elegido un suplente.

**Artículo 6°. Funciones del Comité Directivo.** El Comité Directivo del Fondo cumplirá las siguientes funciones:

1. Establecer las políticas y pautas del Fondo de acuerdo con las cuales la entidad administradora podrá expedir los actos y medidas administrativas y suscribir los contratos o convenios especiales necesarios

para el cabal cumplimiento de los objetivos previstos para el Fondo.

2. Definir la metodología y el reglamento para las operaciones de estabilización que se ejecuten con el Fondo, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero del artículo 40 de la Ley 101 de 1993.

3. Determinar los programas de estabilización para las operaciones que se realizan con el Fondo.

4. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos que se ejecuta con el fondo, presentado por la Federación Nacional de Cafeteros, previo el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

5. Velar porque la entidad administradora haga una correcta y eficiente gestión del Fondo.

Parágrafo. Los costos operativos y financieros que genere la administración del Fondo no podrán superar el 1% de los recursos transferidos a la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 7°. *Reserva para la estabilización.* El patrimonio del Fondo de Estabilización del Café constituirá una cuenta denominada Reserva para Estabilización. Cuando al final de un ejercicio presupuestal se presente superávit en dicha cuenta, este se deberá aplicar así:

a) Cincuenta por ciento (50%) a engrosar los recursos del Fondo, con el propósito de garantizar su destinación exclusiva a la estabilización de los precios del café y asegurar el objetivo de este fondo;

b) Cincuenta por ciento (50%) para el subsidio de insumos y fertilizantes que comercialicen las cooperativas de caficultores.

Artículo 8°. *Medidas Administrativas.* A partir de la fecha de vigencia de la presente ley, se concede un plazo de seis (6) meses, para tomar las medidas administrativas tendientes a cumplir con lo establecido en la presente ley.

Artículo 9°. *Control fiscal.* La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre los recursos del Fondo de Estabilización del Café.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### IV. Fundamentación jurídica que contempla el proyecto de ley

Este proyecto de ley tiene como fundamentos jurídicos, entre otros, las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

##### • Constitución Política de Colombia

**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y

agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

##### • Leyes

##### – Ley 1340 de 2009

**Artículo 31. *Intervención del Estado.*** El ejercicio de los mecanismos de intervención del Estado en la economía, siguiendo el mandato previsto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, constituye restricción del derecho a la competencia en los términos de la intervención. Son mecanismos de intervención del Estado que restringen la aplicación de las disposiciones de la presente ley los fondos de estabilización de precios, los fondos parafiscales para el fomento agropecuario, el establecimiento de precios mínimos de garantía, la regulación de los mercados internos de productos agropecuarios prevista en el Decreto número 2478 de 1999, los acuerdos de cadena en el sector agropecuario, el Régimen de Salvaguardias y los demás mecanismos previstos en las leyes 101 de 1993 y 81 de 1988.

– **Ley 101 de 1993.** Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

**Artículo 7°.** Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.

Parágrafo. La Comisión Nacional Agropecuaria creada por la presente ley emitirá concepto con relación a las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos establecidos en el presente artículo.

**Artículo 36.** Sin perjuicio de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros regulados en la presente ley, créanse los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.

Parágrafo. Cuando el Gobierno nacional lo considere necesario, organizará fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros, dentro de las normas establecidas en la presente ley.

**Artículo 37.** Los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros que se organicen a partir de la vigencia de la presente ley serán administrados, como cuenta especial, por la entidad gremial administradora del fondo parafiscal del subsector agropecuario y pesquero correspondiente. Estos fondos también podrán ser administrados por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) como una cuenta separada de sus propios recursos, en los términos que señale el Gobierno nacional.

Estos Fondos también podrán ser administrados por otras entidades o por intermedio de contratos de fiducia, de acuerdo con la decisión que para tal efecto tome el Ministerio de Agricultura.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá transformar los actuales fondos de estabilización de precios de exportación de cacao y algodón en fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros, en los términos de esta ley.

**Artículo 38.** Los recursos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros provendrán de las siguientes fuentes:

1. Las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de conformidad con el artículo 40 de la presente ley.

2. Las sumas que los fondos parafiscales agropecuarios o pesqueros, a los cuales se refiere el capítulo V de la presente ley, destinen a favor de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros.

3. Los recursos que les sean apropiados en el Presupuesto Nacional para capitalización.

4. Los recursos que les aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.

5. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos de los fondos en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

**Parágrafo 1°.** Los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros podrán recibir préstamos del presupuesto nacional o de instituciones de créditos nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.

**Parágrafo 2°.** Las cesiones a que se refiere el numeral primero de este artículo son contribuciones parafiscales.

**Artículo 39.** La composición de los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros será determinada en cada caso por el Gobierno nacional, lo mismo que el procedimiento y el período para el cual los productores, vendedores y exportadores, según corresponda, designen sus representantes en ellos. Cuando un fondo de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros esté incorporado como cuenta especial a un fondo parafiscal agropecuario o pesquero, la composición del comité directivo de aquel y sus reglas de mayoría serán las mismas del organismo que tenga a su cargo la aprobación del presupuesto o del plan de inversiones y gastos del fondo parafiscal.

**Artículo 40. Procedimiento para las operaciones de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros.** El precio de referencia o la franja de precios de referencia, la cotización fuente del precio del mercado internacional relevante y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios que se cederá a los fondos o se compensará a los productores, vendedores o exportadores, serán establecidos por los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros.

Las operaciones de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros se sujetarán al siguiente procedimiento:

1. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros respectivo es inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia, el Fondo pagará a los productores, vendedores o exportadores una compensación de estabilización. Dicha compensación será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el comité directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, o su delegado.

2. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el fondo respectivo fuere superior al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, el productor, vendedor o exportador pagará al Fondo una cesión de estabilización. Dicha cesión será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado por el comité directivo del Fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado.

3. Con los recursos de los fondos se podrán celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.

Los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros establecerán la metodología para el cálculo del precio de referencia a partir de la cotización más representativa en el mercado internacional para cada producto colombiano, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos 12 meses ni superior a los 60 meses anteriores.

El porcentaje de la diferencia entre ambos precios que determinará las respectivas cesiones o compensaciones de estabilización entre los fondos de estabilización y los productores, vendedores o exportadores, según el caso, será establecido por los comités directivos de los fondos de estabilización dentro de un margen máximo o mínimo que oscile entre el 80% y el 20% para el respectivo producto.

**Parágrafo 1°.** Las cesiones y compensaciones de estabilización de que trata este artículo se aplicarán en todos los casos a las operaciones de exportación. Los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros establecerán si dichas cesiones o compensaciones se aplican igualmente a las operaciones de venta interna.

**Parágrafo 2°.** Los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros podrán establecer varios precios de referencia o franjas de precios de referencia y diferentes porcentajes de cesiones o compensaciones si las diferencias en las calidades de los productos respectivos o las condiciones especiales de cada mercado así lo ameritan.

**Artículo 41.** Los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros determinarán la etapa del proceso de comercialización en la cual se aplican las cesiones y los procedimientos y sanciones para asegurar que ellas se

hagan efectivas. Cuando se trate de operaciones comerciales en las cuales participe el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), las cesiones se aplicarán en el momento de la venta de los productos.

**Artículo 42.** Los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros podrán deducir parcial o totalmente de las compensaciones por realizar el equivalente al Certificado de Reembolso Tributario (CERT) si las exportaciones se benefician de dicho incentivo.

Así mismo, podrán descontar parcial o totalmente las preferencias arancelarias otorgadas en los mercados de exportación.

**Artículo 43.** Los comités directivos de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros ejercerán las demás funciones que les señale el Gobierno nacional en el reglamento de la presente ley o que contractualmente se estipulen con la entidad administradora.

**Artículo 44.** Cada fondo de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros tendrá un secretario técnico, que será designado por su comité directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado. El secretario técnico podrá ser también el ordenador de gastos del Fondo.

Las secretarías técnicas se integrarán con personal de alta calificación profesional, que en forma permanente elaborarán los estudios, propuestas y evaluaciones técnicas requeridas para el funcionamiento y eficiencia administrativa de los fondos de estabilización. Los gastos de funcionamiento y los costos de administración serán sufragados con cargo a sus propios recursos.

## V. Consideraciones generales de esta ponencia

En razón de la naturaleza de la iniciativa, conocida la estructura del proyecto, sus fundamentos jurídicos y la realidad cafetera del país, se solicitaron como primera medida los conceptos técnicos emitidos por Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional, por estar involucrados la asignación de recursos del erario a uno de los sectores de la economía más sensibles y mayor intervenidos en el país, con lo que se buscaba obtener una ponencia ajustada a derecho, oportuna y conveniente para los intereses de las necesidades del sector.

En su orden, las entidades emitieron los siguientes conceptos:

### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio, a través del oficio de radicado 33048 del 8 de noviembre de 2016, se abstiene de emitir concepto favorable en el presente proyecto ley y solicita respetuosamente el archivo de la iniciativa, en esencia, por las siguientes razones:

(...) “Frente a los fondos de estabilización de precios agropecuarios, es necesario precisar que estos buscan establecer un sistema dinámico alrededor de una franja de precios de referencia que cambia de acuerdo con el comportamiento del mercado internacional, a partir de la cual se activan los mecanismos de cesión y compensación. Bajo este escenario, las cesiones son el aporte que el productor, vendedor o exportador hace a al fondo cuando el precio del mercado internacional el

día que realiza operación de venta es mayor al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios; y las compensaciones son aquellas sumas que el fondo debe pagar al productor, vendedor o exportador cuando el precio del mercado internacional del día en que se realiza la venta es inferior al precio de referencia o al límite inferior de la franja de precios.

(...) para el caso del café, el uso de estos mecanismos de estabilización de precios ‘(...) ha arrojado resultados poco satisfactorios tanto desde el punto de vista del logro de su objetivo como del costo fiscal que han significado. De hecho, los pobres resultados han determinado la virtual desaparición de estos mecanismos. Estas iniciativas enfrentan varios obstáculos prácticos. Para que sea exitoso, el esquema de estabilización debe aproximar de manera adecuada el precio de largo plazo del producto, libremente determinado por el mercado. En la práctica, este precio es muy difícil de establecer. Algunos *commodities* tienen precios que revierten a su medida, aspecto que resulta fundamental para que el fondo sea sostenible en el tiempo, en la medida en que periodos de desahorro se compensen con periodos de ahorro. Sin embargo, esta reversión ha probado ser lenta para la mayoría de *commodities*, especialmente en el caso del café’. Adicionalmente, para que los fondos sean eficientes, es necesario precisar con exactitud los periodos de divergencia entre el precio de largo plazo y el observado, so pena de que el mecanismo se torne insostenible”.

En consonancia con lo anterior, la creación de los FEPAP se encuentra autorizada de manera general por la Ley 101 de 1993, su organización es de iniciativa del Gobierno nacional y las cesiones de estabilización tienen naturaleza parafiscal, por tal motivo son gravámenes de carácter obligatorio, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector.

Dicho esto, este Ministerio encuentra que el fondo de estabilización del café propuesto en el proyecto de ley modifica la esencia misma del instrumento al pretender que la estabilización se realice alrededor de un precio de referencia de estabilización de 33 salarios mínimos legales diarios vigentes (smlgv) por carga, el cual no guarda ninguna relación con los precios de mercado del café.

Establecer el precio de referencia en smlgv se aleja de la realidad del mercado cafetero, dado que el salario mínimo se ajusta anualmente teniendo como referencia el incremento de la productividad laboral y el comportamiento de la inflación. Ahora bien, el precio interno de la carga de café obedece al precio internacional del café en la bolsa de Nueva York, la tasa de cambio entre el peso y el dólar y a la prima de calidad que obtiene el café colombiano, de tal suerte que la fijación del precio en Colombia no tiene mayor influencia por su condición de tomador de precios.

... De igual manera, en la iniciativa no se tiene en cuenta la realidad del sector cafetero colombiano, en cuanto a la proporción del café que se vende en el mercado nacional y externo. Entre los años 2000 y 2015 la proporción exportada de la producción del café se ubicó en promedio en el 90% y las ventas en el mercado interno se concentraron en productos de menores calidades (pasillas y consumos) que tienen precios significativamente inferiores a los de las exportaciones. Por tal razón, los mecanismos del fondo propuesto crearían

un escenario de desequilibrio natural, dado que el grupo de productores que ceden o son compensados va ser mucho más amplio que su contraparte, lo cual generaría un instrumento inoperante e insostenible.

... Frente al gravamen a los movimientos financieros (GMF) como fuente de recursos del Fondo de Estabilización del Café, esta cartera considera que el costo de dicha asignación (25%) correspondería a **1.9 billones**, teniendo en cuenta que en el Presupuesto General de la Nación de 2017 se está estimando un recaudo de por el GMF de \$ 7.7 billones.

De otro lado, se debe tener en cuenta que el GMF constituye una renta nacional y, por tal motivo, no es posible darle una destinación ya que tal disposición contraría el artículo 359 de la Constitución Política, que establece:

**“Artículo 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

Así las cosas, se encuentra que darle una destinación específica al 25% del GMF es inconstitucional porque genera que esta renta nacional se destine de manera específica y exclusiva a un sector económico con el fin de estabilizar los precios del sector caficultor. Al respecto, el proyecto de ley no otorga razones suficientes que permitan observar la imperatividad y necesidad de esta inversión social.

... Finalmente, el proyecto de ley no incluye el impacto fiscal que este genera ni las fuentes de financiación adicionales que cubren los costos de la misma, lo que está en contravía del artículo 7° de Ley 819 de 2007.

*“(...) Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).”.

## 2. Ministerio de Agricultura

Este Ministerio, acogiendo el concepto técnico de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, manifestó lo siguiente:

### “1. Marco Legal

La Ley 153 de 1887 señala en su primera parte las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes, y al respecto establece:

**“Artículo 2°.** *La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.*

**Artículo 3°.** *Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.*

Por otra parte, tal como se cita en la fundamentación jurídica de la exposición de motivos del proyecto, el Capítulo Sexto de la Ley 101 de 1993 creó los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros como uno de los instrumentos con los que cuenta el Gobierno nacional al proteger las actividades agropecuarias y pesqueras, promoviendo el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los productores agropecuarios, en desarrollo de lo establecido en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política. Para este instrumento de intervención económica el legislador definió:

- a) Su naturaleza jurídica (artículo 36);
- b) Sus objetivos específicos (artículo 36);
- c) Su administración (artículo 37);
- d) El origen de sus recursos (artículo 38);
- e) El procedimiento para las operaciones de estabilización (artículo 40);
- f) Las funciones de sus comités directivos (artículos 40, 41, 42 y 43) y, finalmente,
- g) Su secretaría técnica (artículo 44).

Ahora bien, en el mencionado capítulo VI se faculta al Gobierno nacional para que organice los fondos de estabilización que considere necesarios (artículo 36) y determine sus comités directivos (artículo 39), dentro del marco de la Ley 101 de 1993.

## 2. Consideraciones

De acuerdo con el marco legal indicado y de la revisión del pretendido proyecto de ley, se evidencia que, con excepción del artículo 2°, el Fondo de Estabilización del Café prevalecería sobre el Régimen General de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros (capítulo VI de la Ley 101 de 1993), lo cual, por una parte, puede afectar los desarrollos que en materia jurídica se han alcanzado al respecto de estos fondos y, por otra, generaría una situación que estimamos improcedente: que solo un fondo esté sometido a una regulación legal directa y especial.

Así pues, y teniendo en cuenta la fundamentación jurídica de la exposición de motivos, sugerimos se limite a ordenar, si es del caso, la creación del Fondo de Estabilización del Café, remitiéndose su régimen legal a lo previsto en los artículos 36 y subsiguientes de la Ley 101 de 1993.

Por su parte, respecto del contenido del proyecto, observamos que es importante revisar si el concepto “carga” del artículo 3° está conforme con las unidades legales de medida aceptadas en el territorio nacional, establecidas en el artículo 68 del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011)”.

## 3. Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia

La Universidad, a través de su equipo conformado por los profesores Iván Montoya Restrepo, León Darío Vélez Vargas, Elkin Alonso Marín Cortés, adscritos a

la Facultad de Ciencias Agrarias, al igual que los ingenieros Gustavo Jiménez Narváez y Rafael Hoyos Peña, emitieron ante la solicitud de concepto, el siguiente:

### “1. Introducción

El café es un producto que se caracteriza por la inestabilidad del precio internacional, una demanda formada por calidad y disponibilidad principalmente, con una baja elasticidad precio de la oferta y de la demanda. También por la existencia de demanda por inventarios y la concentración de la oferta y la demanda mundial (Patrón, 1995, página 3).

La inestabilidad es la principal razón por la cual se busca tener políticas de estabilización del ingreso de los caficultores. Han sido aplicadas por el fondo administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, quien paga a los productores, con las reservas que surgen de las ganancias, cuando los precios son altos (Patrón, 1995, página 4). Otra vía es el endeudamiento, orientado a favorecer precios más estables que los ofrecidos por el mercado internacional.

De acuerdo con Steiner, Salazar y Becerra, la política cafetera ha perseguido simultáneamente la estabilización de precios y la maximización del ingreso del productor. Según los autores, una elevada transmisión del precio externo al interno en periodos de precios externos al alza, y una baja transmisión y costos onerosos para el fisco por la vía de subsidios, cuando los precios bajan, han sido característicos hasta la situación de dificultad de 2015 (Steiner, Salazar y Becerra, 2015, pp. 1, 2).

La política cafetera tiene sus orígenes en 1928 con el nacimiento del gremio cafetero, mediante el recibo de recursos recaudados por la Nación por impuestos sobre las exportaciones de café. Para 1958, por la vía del aumento de los precios, se desarrolló un acuerdo de cuotas, el cual buscaba dar seguridad a países productores. Esto promovió formas de crecimiento endógeno. Ya en 1989 se terminó el acuerdo de cuotas de exportación y en 1993 se firmó el Acuerdo de Retención (AR).

De 1995 a 2001 se desarrollaron mecanismos para atar el ajuste al precio interno con las oscilaciones del mercado internacional (Steiner, Salazar y Becerra, 2015, página 7).

Desde 2001 a 2015 es posible enunciar una difícil situación en las finanzas del Fondo Nacional del Café. Desde 2001 se eliminó el precio de sustentación concertado. Se han generado subsidios con cargo al presupuesto nacional, para proteger el ingreso del productor.

Siguiendo a Steiner, Salazar y Becerra, los autores afirman que, en la experiencia internacional, en la mayoría de los países productores, hubo un proceso de liberalización de los precios internos, tras la terminación del acuerdo de cuotas, de forma que los precios internos ‘siguen de cerca las fluctuaciones del precio externo, de manera prácticamente simétrica’ (Steiner, Salazar y Becerra, 2015, página 1). Las intervenciones estatales han sido por la vía de mecanismos para estimular crédito o coberturas financieras. Los autores también sugieren que el mecanismo de subsidio en Colombia, PIC, tiene una distribución altamente inequitativa (Steiner, Salazar y Becerra, 2015, página 2). Del mismo modo, concluyen que los mecanismos suelen tener alto costo fiscal y que aquellos que buscan afectar los niveles de precios serían eventualmente insostenibles. Esto, sumado a que los riesgos son manejados por las vías de instrumentos de mercado, conduce a los autores a con-

cluir que debe considerarse de manera alterna al subsidio de la producción, el subsidio de la oferta y demanda de mecanismos de cobertura, dadas las volatilidades de la tasa de cambio.

Steiner, Salazar y Becerra proponen en su documento hacer ciertas distinciones entre los conceptos de estabilización de precios, sustentación, la maximización de la transmisión del precio externo al interno, o la compensación al productor cuando se presenten caídas del precio externo dadas sus vulnerabilidades y a su dificultad para acceder a instrumentos financieros de mitigación de riesgo. Sugieren que la estabilización del precio es la adopción de medidas para reducir la volatilidad en el precio que reciben los productores internos como consecuencia de las oscilaciones en los precios externos. Por su parte, sustentar el precio es un ejercicio de intervención para garantizar un nivel mínimo de precios.

Algunos aspectos importantes se mencionan a continuación:

1. La menor producción de café fue en el año 2012 con 7.7 millones de sacos, con una productividad de 11.1 sacos de 60 kilos por ha; equivalente a 71.04 @ de café por ha.

2. La menor productividad se obtuvo en el año 2009 con 10.2 sacos/ha; equivalente a 65.28 @ de café por ha, producción promedia bastante baja.

3. Si comparamos las tres productividades, o sea la más baja, de 10.2 sacos por ha; la media, de 15.1 sacos por ha, y la más alta, de 17.8 sacos por ha, nos da una productividad promedia de 14.4 sacos de café por hectárea, lo que equivale a 92,6 @ de café por ha.

4. Para los años de menor producción de café (2009, 2010, 2011 y 2012) con cifras de 7.8, 8.9, 7.8 y 7.7 millones de sacos de 60 kilos, respectivamente, la productividad promedia fue de 11.02 sacos de café de 60 kilos, equivalente a 70.53 @ de café por ha.

5. Es de anotar que la producción cafetera en los 4 años mencionados estuvo influenciada por el Fenómeno de “La Niña”, dentro del cambio climático presentado en dicho periodo. Si además se tiene en cuenta que la estructura cafetera del país muestra que los pequeños productores son el 94% del total, los medianos constituyen el 5% y los productores grandes el 1%, los incentivos o estímulos deben orientarse hacia los pequeños productores en un mayor porcentaje.

Por otra parte, es de anotar que en marzo 25 de 2015, el economista Juan José Echavarría le entregó al Presidente, Juan Manuel Santos, el documento final de los resultados del trabajo de la llamada ‘Misión de estudios para la competitividad de la caficultura’.

En el informe se hacen todo tipo de análisis de la realidad cafetera del país en aspectos como costos de producción y competitividad, medioambiente y entorno social, la institucionalidad y los instrumentos de política cafetera.

“En síntesis, la importancia de Colombia viene disminuyendo en el mercado mundial del café, especialmente en el de arábicas y en el grupo de los arábicas lavados.

Además, Colombia ha perdido participación en el valor de las importaciones de los tres mercados más importantes: Europa, Estados Unidos y Japón”, dice el reporte entregado.

Esta es una síntesis de las diez recomendaciones de la misión cafetera, importante a tener en cuenta en la discusión del proyecto:

– El café sigue representando una opción de vida. La demanda mundial de la bebida está creciendo y el nivel de sofisticación de los cafés especiales ofrece nuevas posibilidades.

– Solo una caficultura rentable erradicará la pobreza de las zonas cafeteras.

Desde que se acabó el Pacto Cafetero la situación social parece haber dejado de progresar con la dinámica del pasado.

– No hay una solución única en café. Aunque algunos producirán cafés especiales, otros diversificarán y un conjunto muy amplio tendrá que elevar la productividad y la rentabilidad.

– Una caficultura rentable requiere de reforma institucional que promueva la competitividad. Es necesario que esta reforma se oriente a separar las funciones del Estado y del gremio.

– El Estado debe financiar los bienes públicos (carreteras, riego) y diseñar la política cafetera. Por su parte, el gremio debe concentrarse en incrementar la competitividad del cultivo del café.

– Es necesario eliminar intereses entre la regulación y las exportaciones y debe flexibilizarse la regulación de calidad de los envíos para promover la innovación y la competitividad.

– La actividad comercial del Fondo del Café debería operar con incentivos similares a los del sector privado. Todos deben actuar en igualdad de condiciones.

– Llevar las buenas prácticas agrícolas a los productores debe ser objetivo de la política cafetera. La investigación de Cenicafé y el servicio de extensión deben cumplir con este objetivo.

– La garantía de compra debe mantenerse en lugares en los que se note una ‘falla de mercado’. Esta deberá proteger a los pequeños cuando haya pocos compradores.

– **Los mecanismos de estabilización de precios no son viables y el PIC no debe repetirse. Muchos países han tendido más bien hacia la liberalización de los precios internos** (intencional negrilla para resaltar y discutir en torno a la propuesta).

## 2. El proyecto de ley de Fondo de Estabilización del Café

El proyecto tiene como propósito, dada la inestabilidad de los precios del café y la dificultad para algunos productores para cubrir sus costos de producción, la creación de un fondo de estabilización con dos objetivos específicos:

– Garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio interno del café.

– Impulsar la consolidación del proceso de transformación productiva en aras de lograr la sostenibilidad de la caficultura.

Su relevancia se hace evidente, toda vez que el sector genera cerca de 800 mil empleos directos en el sector rural, 17,4% del total de empleos rurales según Dane, 2013.

Como antecedente se tuvo el PIC, el cual se dice fue inequitativo, en la medida que el 10% de los productores de mayor tamaño recibieron el 60% del monto total del subsidio otorgado, de acuerdo con el informe de Misión Cafetera.

Alrededor de los costos de producción, los principales son la recolección con alrededor del 41% y el control de arvenses, 9%. La fertilización tiene un costo del 13% del total.

Además, desde la Presidencia de la República, se habla de una contribución cafetera que podría ser alrededor del 5% del precio internacional, que tenga un tope máximo cuando este llegue a un dólar con cincuenta centavos. Se menciona que por encima del monto mencionado, los recursos adicionales recaudados se destinarían a la constitución de fondo de estabilización para enfrentar los ciclos de precios bajos en el futuro.

Se anticipa que el fondo funcionará como una cuenta especial y será administrado por Federacafé, previo contrato con el Gobierno Nacional, y a través de las 34 cooperativas de caficultores. Estas cooperativas tendrían la función de ejecutar las operaciones de estabilización de acuerdo con la metodología y reglamento que expida el comité directivo y los servicios sociales que prestan a los afiliados.

### 2.1 Financiación

– Aporte del Gobierno nacional de un 25% de los recursos que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros durante la vigencia de dicho tributo.

– Los recursos que aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado.

– Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo.

– Aportes del Fondo Nacional del Café.

– El producto de las sanciones impuestas a los productores, vendedores o exportadores por incumplimiento de las obligaciones establecidas.

– El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.

– Los recursos provenientes de Cooperación Técnica Internacional.

### 2.2 Fundamento jurídico

Se destacan las siguientes disposiciones como relevantes frente a la problemática planteada sobre la creación del fondo:

Artículo 64 de la Constitución Nacional.

Ley 1340 de 2009, artículo 31 de Intervención del Estado, por la vía de fondos de estabilización de precios.

Otras disposiciones: Se destaca el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”.

Artículo 40. Numeral 3.

**“3. Con los recursos de los fondos se podrán celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República”.**

### 2.3 Conceptos acerca del proyecto de ley

1. El concepto que a continuación se presenta se fundamenta en la lectura y comprensión del Proyecto de Ley (PL), sin contar con otro documento sobre asuntos cafeteros. El objetivo de este concepto es contribuir a su fortalecimiento y blindaje para lo cual se reconocen roles, identificando las debilidades. En esta perspectiva lo primero es reconocer la importancia de este PL para el beneficio del sector cafetero colombiano, de gran importancia económica y, especialmente, social para nuestro país.

2. De acuerdo con la lectura y análisis del contenido del PL, el nombre que refleja su contenido sería Fondo de Estabilización del Precio del Café, en lugar de Fondo de Estabilización del Café. Esta diferencia es importante tal como se demuestra en este documento.

3. El PL plantea los argumentos que justifican la creación del Fondo, sin embargo, los objetivos y los artículos no reflejan estos argumentos. Así, por ejemplo, no explica cómo se garantizará el cumplimiento de los objetivos, a saber:

a) La sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio del café. En este caso se debe precisar qué se debe entender por sostenibilidad del ingreso para diferenciarlo del precio de sustentación, lo cual es aún más necesario dentro de un régimen económico neoliberal;

b) En la exposición de motivos del PL, se identifica la situación de la producción y la productividad del sector cafetero, las políticas de precios internos del café y de apoyos del Gobierno al precio interno, y la estructura de los costos de producción. Sin embargo, a pesar de la importancia de este objetivo, el PL solo hace una referencia en el ítem b del artículo 7°, el cual se refiere a que el cincuenta por ciento (50%) del superávit que se genere al final de un ejercicio presupuestal sobre la cuenta de la reserva de estabilización del Fondo, se deberá aplicar para el subsidio de insumos y fertilizantes que comercialicen las cooperativas de caficultores, lo cual constituye un contrasentido con respecto a los objetivos del PL.

4. La ponencia y el articulado tienen un enfoque progresista social en términos de buscar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, mediante un instrumento de política pública como es un Fondo. Se percibe como ambiguo el numeral 3 del artículo 6°, relacionado con las Funciones del Comité Directivo, el cual señala que el comité determinará los programas de estabilización para las operaciones que se realizan con el Fondo, dejando abierto el panorama a diversas iniciativas, con posible participación pública y privada.

5. En la ponencia no se anticipan respuestas a la crítica de pretender simultáneamente mayor ingreso al productor y la estabilización de los precios, señalada por Steiner y sus colaboradores. Es relevante destacar que la iniciativa de este fondo dice estar centrada en la estabilización del ingreso (sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras) y no principalmente los precios vía diferentes mecanismos. Esto es de importancia, toda vez que los fondos podrían emplearse para generar mecanismos de cobertura con enfoque en los precios y solo de manera indirecta incidir en los ingresos de las familias cafeteras.

6. No se anticipa en la ponencia un cálculo sobre la viabilidad del fondo y su propia sostenibilidad. La crítica de Steiner, Salazar y Becerra señala que fondos

empleados para garantizar precios son insostenibles y susceptibles de ser inequitativos.

7. Si bien la ponencia advierte sobre los problemas de equidad, en particular los relacionados con el PIC, lo dispuesto sobre compensación por estabilización no necesariamente genera un mecanismo diferenciador, con enfoque diferencial, sobre el tamaño de las unidades productivas y la equidad sobre el beneficio redistributivo de la política.

8. La alusión a Fondo de Estabilización, suele hacer referencia a fondos orientados para generar estabilidad del precio gracias a la adopción de medidas para reducir la volatilidad en el precio que reciben los productores internos como consecuencia de las oscilaciones en los precios externos. Por su parte, menciona Steiner y colaboradores, sustentar el precio es un ejercicio de intervención para garantizar un nivel mínimo de precios, lo cual puede lograrse mediante operaciones financieras, por ejemplo. Se considera que la política pública que promueve la iniciativa del Fondo es progresista como política distributiva, en términos de establecer un valor de referencia (33 salarios mínimos legales diarios vigentes por carga), de manera que el fondo pague la diferencia. Es de apreciar que el fondo no califica propiamente dentro de la definición de estabilización de precios y que el enfoque central no estaría en la búsqueda de mecanismos de cobertura frente a volatilidades o financiarización de los riesgos de los precios, lo que eventualmente podría ser decidido por el Comité Directivo, en virtud de las atribuciones que le genera el numeral 3 del artículo 6° del proyecto de ley.

9. La propuesta de Kang y Mahajan (2006) es la de conformar mercados de cobertura y opciones para mitigar los riesgos de precios. Se dice que tienen como ventajas una mayor certidumbre para el productor sobre los ingresos futuros, la estructuración de los instrumentos sobre precios de mercado con el consecuente traslado de los riesgos de precio a los mercados financieros, la mejora del crédito y la pretensión que ello llevaría a una formación más eficiente de los precios del producto. Sin embargo, son conocidos riesgos como la ausencia de protección para el productor frente a una caída en los precios. Otros riesgos que se han visto de la aplicación de instrumentos financieros para coberturas de riesgo tienen que ver con la corrupción en los entornos financieros y la especulación desmedida, originados en la presunción de liberalización total de los mercados financieros. Otro riesgo asociado está en la sofisticación y tamaño del usuario de las alternativas de cobertura financiera.

### Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo a lo considerado con antelación se tienen las siguientes conclusiones y recomendaciones:

I. Aunque la intencionalidad y filosofía del PL es apropiada, con miras a solucionar uno de los principales problemas de uno de los sectores de la economía más importante del país, se considera que el objeto del fondo se queda corto; ya que al caficultor no le basta el precio estabilizado, sino también cabe considerar la problemática de sus costos de producción. Estos últimos se componen en un 70% por mano de obra y en esto no hay muchas alternativas de reducción o sustitución. Sin embargo, el 21.8% de los costos son fertilizantes y agroquímicos importados en su mayoría, cuyos precios al productor carecen de control y de competencia gremial a través de las redes de producción agrícola

de las cooperativas. Tal pareciera que los importadores y distribuidores particulares de insumos agrícolas constituyeran una especie de oligopolio por la ausencia gremial, con posibilidad de intervenir el mercado.

II. Por lo anterior, y dada la inmensa cantidad anual de recursos que entrarían al fondo, otro objetivo de estabilización debería ser la intervención en el mercado de insumos, importándolos y distribuyéndolos gremialmente. (La crisis económica sacó a la Federación de ejercer esta importante labor por falta de recursos para la operación).

III. De considerarse en el Proyecto de Ley (PL), y tal como lo sugiere la ponencia y su articulado, que el mecanismo es la sostenibilidad del ingreso por la vía de la sustentación del precio alrededor de los 33 smdlv, es menester anticipar que surgirán iniciativas y medidas administrativas que procuren ampliar el alcance hacia programas y mecanismos de estabilización, que cuenten con instrumentos de cobertura frente a volatilidades (lo cual está previsto en la Ley 101 de 1993, artículo 40), con su respectiva articulación con entidades bancarias, y que pueden tener incidencia en el efecto distributivo que la política pública espera conseguir. Sería de interés anticipar la posibilidad de la financierización del ingreso en el sistema cafetero y prever mecanismos para su adecuado estudio frente a su eventual proposición. Los riesgos de financierización del negocio cafetero no deberían desestimarse, con miras a realizar una aplicación ligera. Es por ello que se recomienda reevaluar estos alcances y discutirlos con la mayor profundidad a partir de análisis y estudios detallados.

IV. “Garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio interno del café”, debe fundamentarse, más que en el establecimiento de precios de referencia y pagos al productor cuando el precio en el mercado esté por debajo de este precio de referencia, en la promoción de políticas públicas que apunten a la transformación productiva con base en variables que estén bajo el control de la institucionalidad y del productor, en lo cual es fundamental la estructura de costos de producción, y es sobre este punto, que constituye el segundo objetivo del PL, que debe fortalecerse el PL.

V. Las compensaciones o pagos al productor, por parte del Fondo, que garanticen sus ingresos con base en un precio de referencia debe darse cuando las causas son por variables que no están bajo el dominio del productor y obedezcan a situaciones de no transparencia del mercado, entre ellas las fluctuaciones del dólar por intereses particulares de la economía de los EUA o por las posiciones dominantes de oligopolios que distorsionan de manera intencionada el comportamiento del mercado.

VI. Se recomienda respetuosamente, de corregirse el proyecto y su enfoque, considerando el establecimiento un periodo de evaluación tanto de los resultados de la política del fondo, así como de sus recursos, financiación y posibilidad de entrada a nuevos intermediarios generadores de productos para la estabilización, con miras a garantizar su viabilidad en el largo plazo, y además de tener en cuenta estas observaciones, discutir las políticas de gobierno, principalmente con una de las conclusiones de la Misión cafetera descritas con antelación “**Los mecanismos de estabilización de precios no son viables y el PIC no debe repetirse**”.”

Una vez analizados los diferentes enfoques de la propuesta, de cara a los diferentes aspectos técnicos esbozados por las entidades técnicas consultadas, se en-

cuentran argumentos en conjunto para la desestimación de la propuesta legislativa en términos de que:

1. No se cumplen los objetivos propuestos por el proyecto, aspectos ampliamente reflejados por la Universidad Nacional y registrados en el punto 1 de las conclusiones de su concepto.

2. Se evidencia un vicio de inconstitucionalidad advertido por el Ministerio de Hacienda en términos de la fuente de financiación del fondo que se crea, y que compone la esencia del proyecto (25% del GMF), por contrariar una disposición constitucional expresa (artículo 359 de la Constitución Política).

3. Por encontrarse regulado ampliamente el tema de la iniciativa en la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero) que conserva una estructura eficaz para el manejo de la estabilización de los precios agropecuarios en los momentos que las circunstancias de mercado lo ameriten, y que resulta como norma general suficiente y adecuada frente a la propuesta de la iniciativa legislativa que se convertiría en norma especial de aplicación.

4. En razón de la naturaleza de la iniciativa y dado que el proyecto de ley no incluye el impacto fiscal que este genera, ni las fuentes de financiación adicionales que cubren los costos de la misma, la propuesta estaría en contravía de lo dispuesto en la Ley 819 de 2007 (Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones), en especial el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7°:

*“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, **el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.***

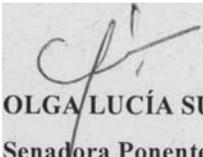
*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, **en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior.** En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso.** (...)*

#### VII. Proposición final

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional de Senado, **archivar** la iniciativa legislativa en primer debate del **Proyecto de ley número 29 de 2016 Senado, por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización del Café.**

Cordialmente,



**OLGA LUCÍA SUAREZ MIRA**  
Senadora Ponente

# SOLICITUD DE PRÓRROGAS PARA EMISIÓN DE PONENCIA

  
Senado de la República

Bogotá D.C. Agosto 29 de 2016

**Doctor FERNANDO TAMAYO**  
Presidente Comisión Tercera  
Senado de la República  
Cuidad

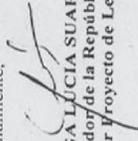
**Referencia:** Solicitud de Prórroga para presentación de ponencia del proyecto N. 029/2016.

Honorable señor Presidente,

En virtud de la designación realizada el pasado 19 de agosto de 2016 mediante comunicación CTE-CS-0114-2016, como Ponente del Proyecto de Ley N. 029 de 2016 "*Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Café*", del estudio previo realizado al proyecto se hace necesario la solicitud de concepto a las diferentes entidades involucradas en el mismo, tales como Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura, y Federación Nacional de Cafeteros a fin de poder emitir una ponencia acorde con la naturaleza del proyecto y la situación fiscal de los entes involucrados.

Por esta razón, en la medida en que no se ha recibido los conceptos a la fecha de hoy, y en aras del cumplimiento de términos para la presentación de la ponencia, le solicito de manera respetuosa una prórroga por el mismo término inicialmente conferido.

Cordialmente,

  
**OLGA LUCÍA SUAREZ MIRA**  
Senador de la República  
Autor Proyecto de Ley

CC  
320  
Buh  
Agosto 2  
4:50

C. N. 029/2016



Senado de la República

Bogotá D.C. Noviembre 1 de 2016

**Doctor**  
**FERNANDO TAMAYO**  
Presidente Comisión Tercera  
Senado de la República  
Cuidad

**Referencia:** Situación especial en la emisión de la ponencia de la proyección de herramientas conceptuales requeridas por la naturaleza del proyecto.

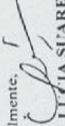
Honorable señor Presidente,

En virtud de la designación realizada el pasado 19 de agosto de 2016 mediante comunicación CTE-CS-0114-201, como Ponente del Proyecto de Ley N. 029 de 2016 "por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Café", del estudio previo realizado al proyecto se hizo necesario la solicitud de concepto a las diferentes entidades involucradas en el mismo, tales como Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Federación Nacional de Cafeteros a fin de poder emitir una ponencia acorde con la naturaleza del proyecto y la situación fiscal de los entes involucrados.

Por esta razón, en la medida en que no se ha recibido aún la totalidad de conceptos la fecha de hoy, en virtud de la habilitación dada por el artículo 153 de la ley 5 de 1992, en el sentido de que si bien se ha solicitado prórroga por segunda vez a la mesa directiva de esta comisión, ello obedece a las circunstancias particulares del proyecto, que en este caso, por estar involucrados la asignación de recursos del erario público y el impacto en uno de los sectores más determinantes de la economía colombiana, en aras de la presentación de una ponencia ajustada a derecho, oportuna y conveniente para el país, y toda vez que no se han recolectado todos los conceptos solicitados; para este caso, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad nacional de Colombia, ya que ante la negativa de la Federación Nacional de Cafeteros de emitir un concepto de fondo sobre el proyecto, se requirió el concepto a esta instancia universitaria por su experiencia en el tema a regular.

Por todo lo anterior una vez le solicito de manera respetuosa la prórroga del término para la presentación de la ponencia, esta vez supeditada a la finalización de la recolección de conceptos requeridos en aras de garantía del debido proceso en el trámite legislativo cuyo deber impone el ejercicio responsable de la emisión de las ponencias con criterios de oportunidad, conveniencia para los sectores, además de los fundamentos jurídicos acordes que la respaldan.

Cordialmente,

  
**OLGA LUCÍA SUAREZ MIRA**  
Senadora de la República – Ponente  
C.C. Honorable Senador Ernesto Macías –  
Autor



Senado de la República

Bogotá D.C. septiembre 13 de 2016

**Doctor**  
**FERNANDO TAMAYO**  
Presidente Comisión Tercera  
Senado de la República  
Cuidad

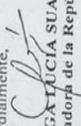
**Referencia:** Solicitud de nueva prórroga para presentación de ponencia del proyecto N. 029/2016 por falta de conceptos solicitados.

Honorable señor Presidente,

El pasado 29 de agosto fue presentado a usted la solicitud de prórroga para presentación de ponencia en virtud de la designación realizada el pasado 19 de agosto de 2016 mediante comunicación CTE-CS-0114-201, como Ponente del Proyecto de Ley N. 029 de 2016 "por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Café", ya que del estudio previo realizado al mismo, tales como Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura, y Federación Nacional de Cafeteros a fin de poder emitir una ponencia acorde con la naturaleza del proyecto y la situación fiscal de los entes involucrados.

Al día de hoy, dichas entidades no han allegado a esta oficina el concepto solicitado, por lo que conservando la misma motivación del pasado 29 de agosto, solicitamos de nuevo la prórroga para la presentación de la ponencia, de manera respetuosa, esto con el fin de efectuar una ponencia responsable con respecto al tema encomendado.

Cordialmente,

  
**OLGA LUCÍA SUAREZ MIRA**  
Senadora de la República

**CONCEPTOS**



Senado de la República

Bogotá D.C. Agosto 30 de 2016.

**Doctor**  
**ROBERTO VÉLEZ VALENCIA**  
Gerente General  
Federación Nacional de Cafeteros de Colombia  
Ciudad

**Referencia:** Solicitud de Concepto sobre Proyecto de Ley N. 029 de 2016

Respetado Doctor Vélez,

En virtud de la designación realizada a mí el pasado 19 de agosto de 2016 mediante comunicación CTE-CS-0114-201, como Ponente del Proyecto de Ley N. 029 de 2016 *"Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Café"*, del estudio previo realizado al proyecto, he identificado la necesidad de la solicitud de concepto a este Ministerio, en razón del objeto y naturaleza del proyecto; a fin de conocer la posición de la entidad y recomendaciones sobre el mismo.

El día de ayer se solicitó la respectiva próroga a la mesa directiva de la Comisión, en aras de contar con su concepto, previo a la presentación de la ponencia, por lo que le solicito de manera respetuosa su valiosa colaboración en el presente asunto.

Adjunto al respaldo texto completo del proyecto de ley. Cualquier inquietud adicional con gusto a través de mi Asesora UI, Alejandra Valencia (3143704779) / Oficina 702 - Carrera 7 # 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso - PBX: 3823000

Afectuosamente,

*OLGA LUCIA SUAREZ MIRA*  
**OLGA LUCIA SUAREZ MIRA**  
SENADORA DE LA REPUBLICA



Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2016

Honorables Senadora  
**OLGA LUCIA SUÁREZ MIRA**  
Senado de la República de Colombia  
Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of 702  
Ciudad.

**Asunto: Solicitud de Concepto sobre Proyecto de Ley No. 029 de 2016-09-29**

Respetada Senadora Suárez:

En referencia al tema del asunto, me permito informarle que atendiendo su amable solicitud, el día 5 de septiembre del año en curso los doctores Juan Camilo Becerra, Gerente Financiero y Luis Alberto Godoy, Asesor de la Federación Nacional de Cafeteros, se reunieron con el doctor Ernesto Macías Tovar, con el fin de conversar acerca del proyecto de Ley sobre el Fondo de Estabilización, e intercambiar los puntos de vista sobre el mismo.

Quedamos a su entera disposición para discutir cualquier tema adicional.

Cordial Saludo.

*Maria Aparicio*  
**MARIA APARICIO CAMMAERT**  
Secretaría General

**Senado de la República**

Bogotá D.C., Agosto 30 de 2016

**Doctor**  
**AURELIO IRRAGORRI VALENCIA**  
 Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
 Cuidada

**Referencia:** Solicitud de Concepto sobre Proyecto de Ley N. 029 de 2016

Respetado señor Ministro,

En virtud de la designación realizada a mí el pasado 19 de agosto de 2016 mediante comunicación CTE-CS-0114-201, como Ponente del Proyecto de Ley N. 029 de 2016 "Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Café", del estudio previo realizado al proyecto, he identificado la necesidad de la solicitud de concepto a este Ministerio, en razón del objeto y naturaleza del proyecto; a fin de conocer la posición de la entidad y recomendaciones sobre el mismo.

El día de ayer se solicitó la respectiva prórroga a la mesa directiva de la Comisión, en aras de contar con su concepto, previo a la presentación de la ponencia, por lo que le solicito de manera respetuosa su valiosa colaboración en el presente asunto.

Adjunto al respaldo texto completo del proyecto de ley. Cualquier inquietud adicional con gusto a través de mi Asesora Uri, Alejandra Valencia (3143704779) / Oficina 702 - Carrera 7 # 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso - PBX: 3823000

Afectuosamente,

*Olga Lucía Suárez Mira*  
**OLGA LUCÍA SUAREZ MIRA**  
 SENADORA DE LA REPUBLICA

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**  
 GRUPO DE GESTIÓN DOCUMENTAL  
 FECHA: 30 AGO 2016  
 HORA: 11:05  
 ALCOS

**MINAGRICULTURA**

**TODOS POR UN NUEVO PAIS**

Al contestar por favor cite estos datos:  
 Radicado No.: 20161000225261  
 Fecha: 13-10-2016

**SEMANA DE LA REFORMA**  
 21 OCT 2016  
 43 1327

Bogotá, D.C.

Honorable Senadora  
**OLGA LUCIA SUAREZ**  
 Senado de la República  
 Congreso de la República de Colombia  
 Ciudad

**Asunto:** Concepto proyecto de ley 029/2016

Respetada Senadora:

Me permito remitir el concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respecto del proyecto de Ley 029/2016 "por medio del cual se establece el Fondo de Estabilización del Café."

Sea esta la oportunidad para reiterar la disposición de este Ministerio de atender las invitaciones y responder todos los requerimientos del Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

*Aurelio Iragorri Valencia*  
**AURELIO IRAGORRI VALENCIA**  
 Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Lina Bueno  
 Aprobó: Henry Bermudez




**MEMORANDO 20161110101173**

Bogotá D.C., 28-09-2016

**PARA:** HENRY ALBERTO BERMUDEZ SIDEROL  
Asesor Despacho Ministro

**DE:** HEIDER ROJAS QUESADA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Proyecto Ley 029/2016 – “Por medio del cual se establece el Fondo de Estabilización del Café”.

De manera atenta damos respuesta a su Memorando 2016100099183, mediante el cual remite copia del proyecto de ley del asunto, proveniente del Congreso de la República, con el objetivo que se emita un concepto jurídico desde este Ministerio, previo concepto técnico de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales. A lo indicado en dicho concepto técnico, agregamos lo siguiente:

**1. MARCO LEGAL**

La Ley 153 de 1887<sup>1</sup> señala en su primera parte las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes, y al respecto establece:

*“Artículo 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.*

*Artículo 3. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.”*

Por otra parte, tal como se cita en la fundamentación jurídica de la exposición de motivos del proyecto, el Capítulo Sexto de la Ley 101 de 1993<sup>2</sup> creó los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros como uno de los instrumentos con los que cuenta el Gobierno Nacional para proteger las actividades agropecuarias y pesqueras, promoviendo el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los productores agropecuarios, en desarrollo de lo establecido en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política. Para este instrumento de intervención económica el legislador definió:

- a) Su naturaleza jurídica (artículo 36)
- b) Sus objetivos específicos (artículo 36)
- c) Su administración (artículo 37)
- d) El origen de sus recursos (artículo 38)
- e) El procedimiento para la operaciones de estabilización (artículo 40),
- f) Las funciones de sus comités directivos (artículos 40, 41, 42 y 43) y, finalmente,
- g) Su secretaría técnica (artículo 44).

<sup>1</sup> Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1888 y la 57 de 1887.

<sup>2</sup> Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

Ahora bien, en el mencionado Capítulo VI se faculta al Gobierno Nacional para que organice los Fondos de Estabilización que considere necesarios (artículo 36), y determine sus comités directivos (artículo 39), dentro del marco de la Ley 101 de 1993.

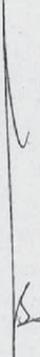
**2. CONSIDERACIONES**

De acuerdo con el marco legal indicado y de la revisión del pretendido proyecto de ley, se evidencia que, con excepción de su artículo 2, el Fondo de Estabilización del Café prevalecería sobre el régimen general de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros (Capítulo VI de la Ley 101 de 1993), lo cual, por una parte puede afectar los desarrollos que en materia jurídica se han alcanzado al respecto de estos fondos, y por otra generaría una situación que estimamos impropcedente: que solo un fondo esté sometido a una regulación legal directa y especial.

Así pues, y teniendo en cuenta la fundamentación jurídica de la exposición de motivos, sugerimos se limite a ordenar, si es del caso, la creación del Fondo de Estabilización de Precios del Café, remitiéndose su régimen legal a lo previsto en los artículos 36 y subsecuentes de la Ley 101 de 1993.

Por su parte, respecto del contenido del proyecto observamos que es importante revisar si el concepto “cargo” del artículo 3 está conforme con las unidades legales de medida aceptadas en el territorio nacional, establecidas en el artículo 69 del Estatuto del Consumidor (Ley 1490 de 2011).

Cordialmente,



*Rafael Moreno Ojeda*  
Abogado, María Eugenia Ojeda  
Proyecto Ley 029/2016

**Unidades Legales de Medida.** De conformidad con la normativa andina sobre la materia, las unidades legales de medida comprenden:

1. Las unidades del Sistema Internacional de Unidades (SI), adoptadas por la Conferencia General de Pesos y Medidas de la BIPM y recomendadas por la Organización Internacional de Metrología Legal, OIML;
2. Los múltiplos y submúltiplos del Sistema Internacional de Unidades (SI) y su notación, los cuales deben cumplir con las recomendaciones de la Convención del Metro y los Organismos Internacionales de Normalización;
3. Las unidades usadas para cantidades que no están cubiertas por el SI, establecidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, basadas preferentemente en normas técnicas internacionales, y
4. Las unidades acostumbradas establecidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.\*

**MINHACIENDA**

**TODOS POR UN NUEVO PAÍS**

08 NOV 2013

33048

Honorable Senadora  
**OLGA LUCÍA SUAREZ MIRA**  
Senado  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Bogotá, D. C.

**Asunto:** Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Proyecto de Ley 29 de 2016 Senado "Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Café".  
**Respetada Congressista,**

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Proyecto de Ley de asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene por objeto crear el Fondo de Estabilización del Café como un mecanismo que permita garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio de los precios de café e impulsando la consolidación del proceso de transformación productiva en aras de lograr la sostenibilidad de la caficultura.

Al respecto, los artículos 2 y 3 de la iniciativa estipulan la creación de un Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros (FEPAP)<sup>1</sup>, en los siguientes términos:

**"Artículo 2º. De la Naturaleza Jurídica.** El Fondo de Estabilización del Café funcionará como una cuenta especial, y sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.

**Artículo 3º. Mecanismos de Estabilización.** Para la estabilización de los precios se aplicarán los siguientes mecanismos:

a) Cesión de estabilización. Hace parte de la cesión de estabilización los recursos equivalentes al 25% de los recursos que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros durante la vigencia de dicho tributo;

b) Compensación de Estabilización. El valor de referencia es equivalente a 33 salarios mínimos legales diarios vigentes por carga. Cuando el precio interno, para el día en que se registre la operación, sea inferior a esta suma, el Fondo de Estabilización del Café debe pagar al productor la diferencia que faltare de forma que alcance el límite de 33 salarios mínimos legales diarios vigentes por carga.

**Parágrafo.** Los recursos que se generen por medio de la cesión de estabilización, serán invertidos única y exclusivamente al pago de la compensación de estabilización señalada en la presente ley."

Ante a los Fondos de Estabilización de Precios Agropecuarios, es necesario precisar que estos buscan establecer un sistema dinámico alrededor de una franja de precios de referencia que cambia de acuerdo con el comportamiento del mercado internacional, a partir de la cual se activan los mecanismos de cesión y compensación. Bajo este escenario, las cesiones son el aporte que el productor, vendedor o exportador hace al Fondo cuando el precio del mercado

<sup>1</sup> Mecanismo regulado en la Ley 101 de 1993 "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero"

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Al contestar cite este No.: 1-2016-07252

Fecha radicación: 30/08/2016 11:38

Folios: 1 Anexos: 23

**Senado de la República**

Bogotá D.C. Agosto 30 de 2016

**Doctor**  
**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público  
Cuidad

**Referencia:** Solicitud de Concepto sobre Proyecto de Ley N. 029 de 2016

Respetado señor Ministro,

En virtud de la designación realizada a mí el pasado 19 de agosto de 2016 mediante comunicación CTE-CS-0114-201, como Ponente del Proyecto de Ley N. 029 de 2016 "Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Café", del estudio previo realizado al proyecto, he identificado la necesidad de la solicitud de concepto a este Ministerio, en razón del objeto y naturaleza del proyecto; a fin de conocer la posición de la entidad y recomendaciones sobre el mismo.

El día de ayer se solicitó la respectiva prórroga a la mesa directiva de la Comisión, en aras de contar con su concepto, previo a la presentación de la ponencia, por lo que le solicito de manera respetuosa su valiosa colaboración en el presente asunto.

A junto al respaldado texto completo del proyecto de ley. Cualquier inquietud adicional con gusto a través de mi Asesora Uri, Alejandra Valencia (3143704779) / Oficina 702 - Carrera 7 # 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso - PBX: 3823000

Afectuosamente,

  
**OLGA LUCÍA SUAREZ MIRA**  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

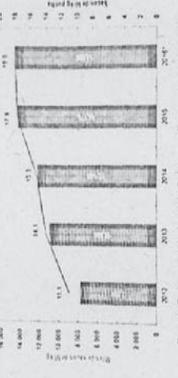
En consonancia con lo anterior, la creación de los FEPAP se encuentra autorizada de manera general por la Ley 101 de 1993<sup>1</sup>, su organización es de iniciativa del Gobierno Nacional y las cesiones de estabilización tienen naturaleza parafiscal, por tal motivo son gravámenes de carácter obligatorio, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.<sup>2</sup>

Dicho esto, este Ministerio encuentra que el Fondo de Estabilización del Café propuesto en el Proyecto de Ley modifica la esencia misma del instrumento al pretender que la estabilización se realice alrededor de un precio de referencia de estabilización en 33 salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) por carga, el cual no guarda ninguna relación con los precios de mercado del café.

Establecer el precio de referencia en SMLDV, se aleja de la realidad del mercado cafetero, dado que el salario mínimo se ajusta anualmente teniendo como referencia el crecimiento de la productividad laboral y el comportamiento de la inflación. Ahora bien, el precio interno de la carga de café obedece al precio internacional del café en la bolsa de Nueva York, la tasa de cambio entre el peso y el dólar, la prima de calidad que obtiene el café colombiano, de tal suerte que la fijación del precio en Colombia no tiene mayor influencia por su condición de tomador de precios.

En otro punto, el valor equivalente de la propuesta del Proyecto de Ley, el cual estima esta Cartera en \$758.400<sup>3</sup>, no guarda ninguna relación con los costos de producción. Sobre este punto, como se puede observar en la gráfica No. 1 el incremento de la productividad del café registrada en Colombia en los últimos años, se debe a la mayor tecnificación del cultivo más que al incremento del área sembrada, lo cual se ha traducido en una caída de los costos de producción por carga de café. Al respecto, los costos de producción promedio de todo el país en 2013 fueron de \$595 mil por carga<sup>4</sup>, valor que ajustado al incremento en los precios de los agroinsumos, la mano de obra y la productividad, resultaría en un valor promedio por carga de \$594.541 para el 2016.

Gráfico 1. Producción y productividad implícita del parque cafetero.



De igual manera, en la iniciativa no se tiene en cuenta la realidad del sector cafetero colombiano, en cuanto a la proporción del café que se vende en el mercado nacional y externo. Entre los años 2000 y 2015 la proporción exportada de la producción de café se ubicó en promedio en el 90% y las ventas en el mercado interno se concentraron en productos de menores calidades (pasillas y consumos) que tienen precios significativamente inferiores a los de las

<sup>1</sup> Ley General de Decretos, Artículos 179 y 180.  
<sup>2</sup> Artículo 23 del Decreto 111 de 1995. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1988, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.  
<sup>3</sup> X = 7 (SMLDV x 33) x 30.  
<sup>4</sup> Juan José Echevarría y Esther C. Montoya. La Competitividad Regional de la Caficultura Colombiana. Trabajo para la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura Colombiana. Bogotá, agosto de 2013.

internacional el día que realiza la operación de venta es mayor al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios, y las compensaciones son aquellas sumas que el Fondo debe pagar al productor, vendedor o exportador, cuando el precio en el mercado internacional del día en que se realiza la venta es inferior al precio de referencia o al límite inferior de la franja de precios.

Ahora bien, para el caso del café, el uso de estos mecanismos de estabilización de precios (...) han arrojado resultados poco satisfactorios -tanto desde el punto de vista del logro de su objetivo como del costo fiscal que han significado. De hecho, los pobres resultados han determinado la virtual desaparición de estos mecanismos. Estas iniciativas enfrentan varios obstáculos. Para que sea exitoso, el esquema de estabilización debe aproximarse de manera adecuada al precio de largo plazo del producto, libremente determinado por el mercado. En la práctica, este precio es muy difícil de establecer. Algunos como el trigo, libremente determinados por el mercado, aspecto que resulta fundamental para que el fondo sea sostenible en el tiempo, en la medida en que se requiere que períodos de desahorro se compensen con períodos de ahorro. Sin embargo, la experiencia ha probado ser lenta para la mayoría de commodities, especialmente en el caso del café<sup>2</sup>. Adicionalmente, para que los Fondos sean eficientes es necesario precisar con exactitud los períodos de divergencia entre el precio de largo plazo y el observado, so pena de que el mecanismo se torne insostenible.<sup>3</sup>

Por otro lado, la Corte Constitucional en sentencia C-1087 de 2002 estableció en relación con la creación y funcionamiento de este tipo de Fondos:

(...)  
 En efecto, la facultad que se difiere en el Ejecutivo no es crear los Fondos, pues precisamente es a través del texto legal que se crean, se determina su funcionamiento, la naturaleza de sus recursos, su administración y sus funciones. Al Gobierno Nacional sólo se le otorga la facultad para que, en atención a la diversidad de funcionamiento que integran el sector agropecuario y pesquero, organice dichos Fondos o los ponga en funcionamiento cuando lo considere necesario, pero dentro de las normas establecidas en la misma Ley.

Es sin duda una facultad reglada la que se otorga al Ejecutivo, toda vez que sólo puede organizar unos fondos que ya están creados en la Ley y en la cual se le señalan sus características propias.

Por otro lado, no hay duda que, tal como lo dispone la misma Ley, las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de acuerdo con ella son contribuciones parafiscales. Dichas cesiones representan una contrapartida a cargo de un determinado grupo de personas y no afectan a un universo de contribuyentes; el producto de esas erogaciones se destinan al mismo sector agropecuario y pesquero, tales dineros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación y tienen objetivos orientados a beneficiar a ese sector económico<sup>4</sup>.

Las cesiones de estabilización son las que debe pagar todo productor, vendedor o exportador cuando el precio del mercado internacional de un producto, para el día en que se registre la operación en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, fuere superior al precio de la referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, y equivale a un porcentaje de la diferencia entre ambos valores (...)<sup>5</sup>

Stehner, Roberto, Natalia Salazar y Alejandro Boquera. La política de precios del café en Colombia. Trabajo para la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura Colombiana. Federación, Bogotá, febrero de 2014, Pág 5  
 Al respecto Stehner, Salazar y Boquera (2014) añaden que (...) Cuando un shock deprime los precios por un largo período de tiempo, estabilizar el ingreso y el precio de los productos agropecuarios y pesqueros, aumentando la probabilidad de que el mecanismo se vuelva insostenible (...).  
 Corte Constitucional, Sentencia C-1087 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

especificaciones, por tal razón, los mecanismos del Fondo propuesto crearían un escenario de desequilibrio natural, dado que el grupo de productores que ceden o son compensados va a ser mucho más amplio que su contraparte, lo cual generaría un instrumento inoperante e insostenible.

Para ejemplificar escenarios donde los fondos producen los resultados esperados, esta Cámara pone en consideración la situación actual del Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar y el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste el aceite de palma y sus Fracciones, los cuales actualmente operan en Colombia. Para el caso del azúcar, la proporción de producción que se vendió en el mercado nacional entre el 2000 y el 2015 fue el 62%, mientras que para el mercado externo se destinó en promedio el 38%. Por su parte, para el sector palmicultor, en el mismo periodo de tiempo, esta proporción se ubicó en 71% para el mercado interno y 29% para el mercado externo<sup>9</sup>. En ambos casos se evidencia como las proporciones, vendidas en cada mercado son significativas con lo cual el mecanismo de estabilización funciona equilibradamente.

De otra parte, el artículo 4 del Proyecto de Ley establece:

**"Artículo 4º. Los recursos del Fondo de Estabilización del Café. Los recursos del Fondo de Estabilización del café provendrán de las siguientes fuentes.**

1. Un 25% de los recursos que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros durante la vigencia de dicho tributo.
2. Los recursos que aporten entidades, públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo en títulos de deuda emitidos, avales, acapitados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez, expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
4. Aportes del Fondo Nacional de Café."

Frente al Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)<sup>10</sup> como fuente de recursos del Fondo de Estabilización del Café, esta Cámara considera que el costo de dicha asignación (25%) correspondería a \$1,9 billones, teniendo en cuenta que en el Presupuesto General de la Nación de 2017, se está estimando un recaudo por el GMF de \$7,7 billones.

De otro lado, se debe tener en cuenta que el GMF constituye una renta nacional<sup>11</sup>, y, por tal motivo, no es posible darle una destinación específica ya que tal disposición contraría el artículo 359 de la Constitución Política, que establece:

**"Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:**

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes arrioriores, la Nación asigna a entidades de provisión social y a las antiguas intendencias y comisarías."

Así las cosas, se encuentra que daría una destinación específica al 25% del GMF es inconstitucional porque genera que parte de esta renta nacional se destine de manera específica y exclusiva a un sector económico con el fin

<sup>9</sup> FECEPALMA. Ventas anuales de aceite de palma y aceite de palmiste (Toneidades). Recuperado de: <http://mapamovil.net/palmita.org/55607.aspx?home=1214>

<sup>10</sup> Artículo 817 del Estatuto Tributario.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-124 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

estabilizar los precios del sector caficultor. Al respecto, el Proyecto de Ley no otorga razones suficientes que permitan observar la imperatividad y necesidad de esta inversión social<sup>12</sup>.

Por su parte, el artículo 7 del Proyecto de Ley consagra:

**"Artículo 7º. Reserva para la Estabilización. El patrimonio del Fondo de Estabilización del Café constituirá una cuenta denominada Reserva para Estabilización. Cuando al final de un ejercicio presupuestal se presente superavit en dicha cuenta, este se deberá aplicar así:**

- a) Cincuenta por ciento (50%) a engrosar los recursos del Fondo, con el propósito de garantizar su destinación exclusiva a la estabilización de los precios del café y asegurar el objetivo de este fondo.
- b) Cincuenta por ciento (50%) para el subsidio de insumos y fertilizantes que comercialicen las cooperativas de caficultores."

Es pertinente mencionar que el subsidio del literal b) debe tener en cuenta los parámetros señalados por la Corte Constitucional<sup>13</sup> para decretar este tipo de auxilios, so pena de derivar en una figura inconstitucional por violación al artículo 335 de la Constitución Política.

Por otro lado, los artículos 3, 5 y 6 de la iniciativa establecen que la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) será quien administre los recursos del Fondo pero propone la creación de un comité directivo compuesto por el Gerente de la FNC, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, 2 representantes del Comité Nacional de Cafeteros y 2 gerentes de las cooperativas de calculadores del país.

Lo anterior, pasa por alto lo dispuesto sobre el particular en el artículo 39 de la Ley 101 de 1993:

**"ARTÍCULO 39. La composición de los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros será determinada en cada caso por el Gobierno Nacional, lo mismo que el procedimiento y el período para el cual los productores, vendedores y exportadores, según correspondiere, designen sus representantes en ellos. Cuando un Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros esté incorporado como cuenta especial a un Fondo Parafiscal Agropecuario o Pesquero, la composición del Comité Directivo de aquel y sus reglas de mayoría, serán las mismas del organismo que tenga a su cargo la aprobación del presupuesto o del plan de inversiones y gastos del Fondo Parafiscal."**

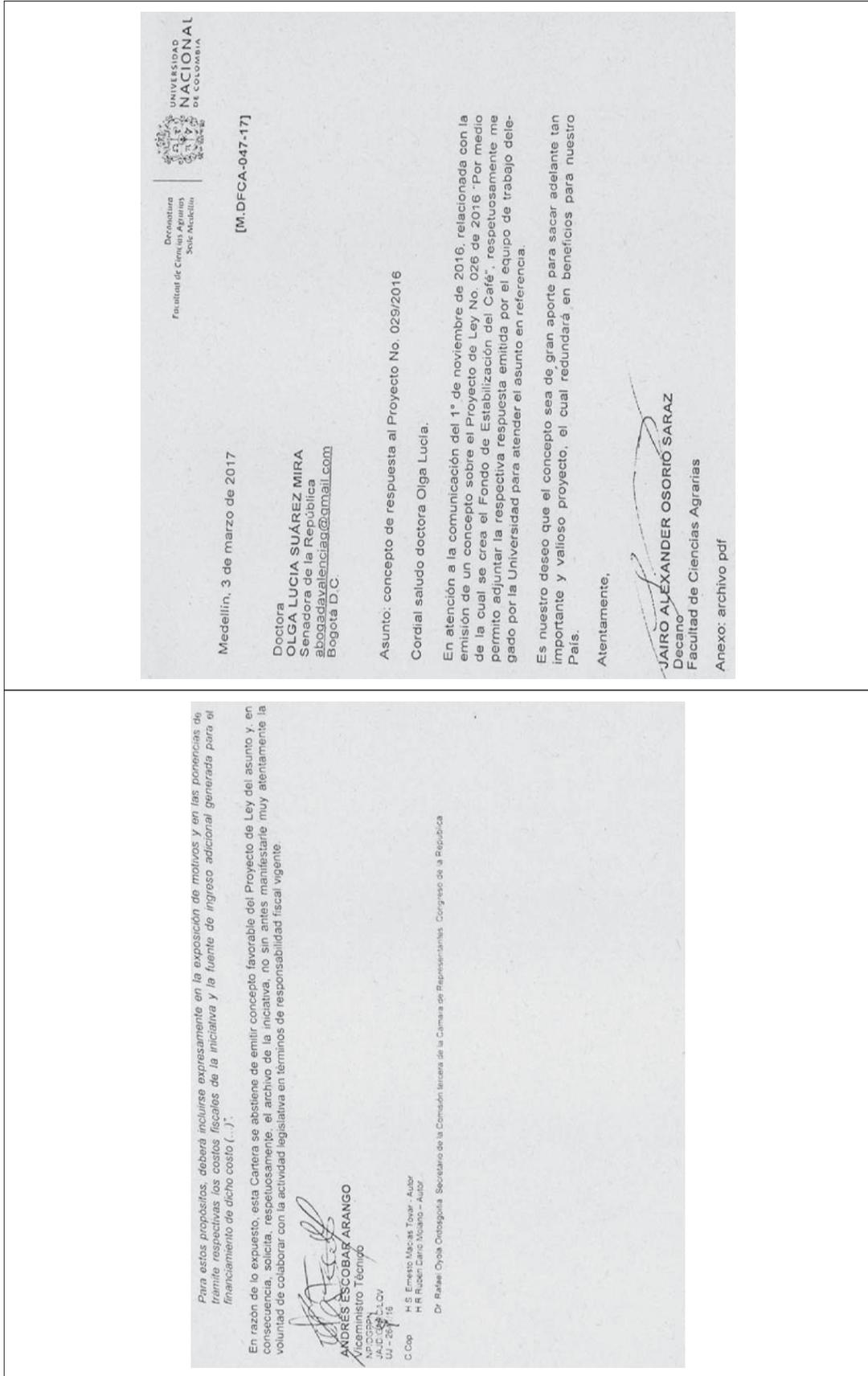
Finalmente, el Proyecto de Ley no incluye el impacto fiscal que este genera, ni las fuentes de financiación adicionales que cubren los costos de la misma, lo que está en contravía del artículo 7 de la Ley 819 de 2007<sup>14</sup>:

**"(...) ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."**

<sup>12</sup> Se sugiere remitirse a la sentencia C-317 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz para mayor detalle de los supuestos en que pueda otorgarse una destinación específica a una renta nacional.

<sup>13</sup> Sobre ese punto, la Corte Constitucional en Sentencia C-027 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa señaló que los auxilios o subvenciones podrán darse en el marco de la facultad de intervención del Estado en la economía (artículo 334 de la Constitución Política) y no deberán ir en detrimento de la autonomía expresamente. De igual manera, para que sean válidos deben cumplir con el principio de legalidad del gasto y la ley que los decreta debe determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcance material y temporal, criterios de asignación, publicidad e impugnación. Adicionalmente, el beneficio social que otorga debe ser mayor que el costo para el Estado y, en este sentido, la asignación debe fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes sociales que otorgan. Por lo tanto, el subsidio puede tener vocación de permanencia si el resultado de una desviación de poder es que se otorga un beneficio social que sea superior al costo del subsidio en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se otorga otras disposiciones.

<sup>14</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se otorgan otras disposiciones.



**CONCEPTO SOBRE PONENCIA PROYECTO DE LEY FONDO DE ESTABILIZACIÓN DEL CAFÉ**

**Profesores:** Iván Montoya Restrepo  
León Dario Vélez Vargas  
Elkin Alonso Marín Cortes

**Ingenieros:** Gustavo Jiménez Narváez  
Rafael Hoyos Peña

**1. INTRODUCCIÓN**

El Café es un producto que se caracteriza por la inestabilidad del precio internacional, una demanda formada por calidad y disponibilidad principalmente, con una baja elasticidad precio de la oferta y de la demanda. También por la existencia de demanda por inventarios y la concentración de la oferta y la demanda mundial (Patrón, 1995, p.3).

La inestabilidad es la principal razón por la cual se busca tener políticas de estabilización del ingreso de los caficultores. Han sido aplicadas por el fondo administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, quien paga a los productores, con las reservas que surgen de las ganancias, cuando los precios son altos (Patrón, 1995, p.4). Otra vía es el endeudamiento, orientado a favorecer precios más estables que los ofrecidos por el mercado internacional.

De acuerdo con Steiner, Salazar y Becerra, la política cafetera ha perseguido simultáneamente la estabilización de precios y la maximización del ingreso del productor. Según los autores, una elevada transmisión del precio externo al interno en periodos de precios externos al alza, y una baja transmisión y costos onerosos para el fisco por la vía de subsidios, cuando los precios bajan, han sido característicos hasta la situación de dificultad de 2015 (Steiner, Salazar y Becerra, 2015, pp. 1, 2).

La política cafetera tiene sus orígenes en 1928 con el nacimiento del gremio cafetero, mediante el recibo de recursos recaudados por la Nación por impuestos sobre las exportaciones de café. Para 1958, por la vía del aumento de los precios, se desarrolló un acuerdo de cuotas, el cual buscaba dar seguridad a países productores. Esto promovió formas de crecimiento endógeno. Ya en 1989, se terminó el acuerdo de cuotas de exportación y en 1993, se firmó el acuerdo de retención (AR).

De 1995 a 2001, se desarrollaron mecanismos para atar el ajuste al precio interno con las oscilaciones del mercado internacional (Steiner, Salazar y Becerra, 2015, p. 7).

Desde 2001 a 2015 es posible enunciar una difícil situación en las finanzas del Fondo Nacional del Café. Desde 2001 se eliminó el precio de sustentación concertado. Se han generado subsidios con cargo al presupuesto nacional, para proteger el ingreso del productor.

Seguindo a Steiner, Salazar y Becerra, los autores afirman que, en la experiencia internacional, en la mayoría de los países productores, hubo un proceso de liberalización de los precios internos, tras la terminación del acuerdo de cuotas, de forma que los precios internos, "siguen de cerca las fluctuaciones del precio externo, de manera prácticamente simétrica" (Steiner, Salazar y Becerra, 2015, p.1). Las intervenciones estatales han sido por la vía de mecanismos para estimular crédito o coberturas financieras. Los autores también sugieren que el mecanismo de subsidio en Colombia, PIC, tiene una distribución altamente inequitativa (Steiner, Salazar y Becerra, 2015, p.2). Del mismo modo, concluyen que los mecanismos suelen tener alto costo fiscal y que, aquellos que buscan afectar los niveles de precios serían eventualmente insostenibles. Esto, sumado a que los riesgos son manejados por las vías de instrumentos de mercado, conduce a los autores a concluir que debe considerarse de manera alterna al subsidio de la producción, el subsidio de la oferta y demanda de mecanismos de cobertura, dadas las volatilidades de la tasa de cambio.

Steiner, Salazar y Becerra proponen en su documento, hacer ciertas distinciones entre los conceptos de estabilización de precios, sustentación, la maximización de la transmisión del precio externo al interno, o la compensación al productor cuando se presenten caídas del precio externo dadas sus vulnerabilidades y a su dificultad para acceder a instrumentos financieros de mitigación de riesgo. Sugieren que la estabilización del precio es la adopción de medidas para reducir la volatilidad en el precio que reciben los productores internos como consecuencia de las oscilaciones en los precios externos. Por su parte, sustentar el precio es un ejercicio de intervención para garantizar un nivel mínimo de precios.

Algunos aspectos importantes se mencionan a continuación:

- 1.- La menor producción de café fue en el año 2012 con 7.7 millones de sacos, con una productividad de 11.1 sacos de 60 kilos por ha.; equivalente a 71.04@ de café por ha.
- 2.- La menor productividad se obtuvo en el año 2009 con 10.2 sacos/ha.; equivalente a 65.28@ de café por ha., producción promedio bastante baja.
- 3.- Si comparamos las tres productividades, o sea la más baja de 10.2 sacos por ha.; la media de 15.1 sacos por ha., y la más alta de 17.8 sacos por ha., nos da una productividad promedio de 14.4 sacos de café por hectárea, lo que equivale a 92,6 @ de café por ha.

<p>4.- Para los años de menor producción de café (2009 – 2010 – 2011 y 2012) con cifras de 7.8 – 8.9 – 7.8, y 7.7 millones de sacos de 60 kilos, respectivamente, la productividad promedio fue de 11.02 sacos de café de 60 kilos, equivalente a 70.53 @ de café por ha.</p> <p>5. Es de anotar que la producción cafetera en los 4 años mencionados, estuvo influenciada por el fenómeno de "La Niña", dentro del cambio climático presentado en dicho periodo. Si además, se tiene en cuenta que la estructura cafetera del país, muestra que los pequeños productores son el 94% del total, los medianos constituyen el 5% y los productores grandes el 1%, los incentivos o estímulos deben orientarse hacia los pequeños productores en un mayor porcentaje.</p> <p>Por otra parte, es de anotar que el marzo 25 de 2015, el economista Juan José Echavarría le entregó al presidente, Juan Manuel Santos, el documento final de los resultados del trabajo de la llamada 'Misión de estudios para la competitividad de la caficultura'.</p> <p>En el informe se hacen todo tipo de análisis de la realidad cafetera del país, en aspectos como costos de producción y competitividad, medioambiente y entorno social, la institucionalidad y los instrumentos de política cafetera.</p> <p>"En síntesis, la importancia de Colombia viene disminuyendo en el mercado mundial del café, especialmente en el de arábigas y en el grupo de los arábigas lavados. Además, Colombia ha perdido participación en el valor de las importaciones de los tres mercados más importantes: Europa, EE.UU. y Japón", dice el reporte entregado.</p> <p>Esta es una síntesis de las diez recomendaciones de la misión cafetera, importante a tener en cuenta en la discusión del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El café sigue representando una opción de vida. La demanda mundial de la bebida está creciendo, y el nivel de sofisticación de los cafés especiales ofrece nuevas posibilidades.</li> <li>✓ Solo una caficultura rentable erradicará la pobreza de las zonas cafeteras. Desde que se acabó el Pacto Cafetero la situación social parece haber dejado de progresar con la dinámica del pasado.</li> <li>✓ No hay una solución única en café. Aunque algunos producirán cafés especiales, otros diversificarán y un conjunto muy amplio tendrá que elevar la productividad y la rentabilidad.</li> <li>✓ Una caficultura rentable requiere de reforma institucional que promueva la competitividad. Es necesario que esta reforma se oriente a separar las funciones del Estado y del gremio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El Estado debe financiar los bienes públicos (carreteras, riego) y diseñar la política cafetera. Por su parte, el gremio debe concentrarse en incrementar la competitividad del cultivo del café.</li> <li>✓ Es necesario eliminar intereses entre la regulación y las exportaciones y debe flexibilizarse la regulación de calidad de los envíos para promover la innovación y la competitividad.</li> <li>✓ La actividad comercial del Fondo del Café debería operar con incentivos similares a los del sector privado. Todos deben actuar en igualdad de condiciones.</li> <li>✓ Llevar las buenas prácticas agrícolas a los productores debe ser objetivo de la política cafetera. La investigación de Cenicafé y el servicio de extensión deben cumplir con este objetivo.</li> <li>✓ La garantía de compra debe mantenerse en lugares en los que se note una 'falla de mercado'. Esta deberá proteger a los pequeños cuando haya pocos compradores.</li> <li>✓ <b>Los mecanismos de estabilización de precios no son viables y el PIC no debe repetirse. Muchos países han tendido más bien hacia la liberalización de los precios internos</b> (Intencional negrilla para resaltar y discutir en torno a la propuesta)</li> </ul> <p><b>2. EL PROYECTO DE LEY DE FONDO DE ESTABILIZACIÓN DEL CAFÉ</b></p> <p>El proyecto tiene como propósito, dada la inestabilidad de los precios del café y la dificultad para algunos productores para cubrir sus costos de producción, la creación de un fondo de estabilización con dos objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio interno del café.</li> <li>✓ Impulsar la consolidación del proceso de transformación productiva en aras de lograr la sostenibilidad de la caficultura.</li> </ul> <p>Su relevancia se hace evidente, toda vez que el sector genera cerca de 800 mil empleos directos en el sector rural, 17,4% del total de empleos rurales según DANE, 2013.</p> <p>Como antecedente se tuvo el PIC, el cual se dice fue inequitativo, en la medida que el 10% de los productores de mayor tamaño recibieron el 60% del monto total del subsidio otorgado, de acuerdo con el informe de Misión Cafetera.</p>
---	---

Alrededor de los costos de producción, los principales son la recolección con alrededor del 41% y el control de arvenses, 9%. La fertilización tiene un costo del 13% del total.

Además, desde la Presidencia de la República, se habla de una contribución cafetera que podría ser alrededor del 5% del precio internacional, que tenga un tope máximo cuando éste llegue a un dólar con cincuenta centavos. Se menciona que por encima del monto mencionado, los recursos adicionales recaudados se destinarían a la constitución de fondo de estabilización para enfrentar los ciclos de precios bajos en el futuro.

Se anticipa que el fondo funcionará como una cuenta especial y será administrado por FEDERACAFE, previo contrato con el Gobierno Nacional, y a través de las 34 cooperativas de caficultores. Estas cooperativas tendrían la función de ejecutar las operaciones de estabilización de acuerdo con la metodología y reglamento que expida el comité directivo y los servicios sociales que prestan a los afiliados.

**2.1 Financiación:**

- ✓ Aporte del Gobierno Nacional de un 25% de los recursos que se recauden por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros durante la vigencia de dicho tributo
- ✓ Los recursos que aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado.
- ✓ Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo.
- ✓ Aportes del Fondo Nacional de Café.
- ✓ Exportadores por incumplimiento de las obligaciones establecidas.
- ✓ El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.
- ✓ Los recursos provenientes de Cooperación Técnica Internacional.

**2.2 Fundamento jurídico:**

Se destacan las siguientes disposiciones como relevantes frente a la problemática planteada sobre la creación del fondo:

Art. 64 de la Constitución Nacional.  
 Ley 1340 de 2009, Artículo 31 de Intervención del Estado, por la vía de fondos de estabilización de precios.  
 Otras disposiciones: Se destaca el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 101 de 1993 "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero".  
 Artículo 40. Numeral 3.

"3. Con los recursos de los fondos se podrán celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República".

**2.3 Conceptos acerca del proyecto de ley**

1. El concepto que a continuación se presenta se fundamenta en la lectura y comprensión del Proyecto de Ley (PL), sin contar con otro documento sobre asuntos cafeteros. El objetivo de este concepto es contribuir a su fortalecimiento y blindaje para lo cual se reconocen roles, identificando las debilidades. En esta perspectiva lo primero es reconocer la importancia de este PL para el beneficio del sector cafetero colombiano, de gran importancia económica y, especialmente, social para nuestro país

2. De acuerdo con la lectura y análisis del contenido del PL, el nombre que refleja su contenido sería Fondo de Estabilización del Precio del Café, en lugar de Fondo de Estabilización del Café. Esta diferencia es importante tal como se demuestra en este documento.

3. El PL plantea los argumentos que justifican la creación del Fondo, sin embargo, no explica como se garantizará el cumplimiento de los objetivos, a saber:

a. La sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio del café. En este caso se debe precisar qué se debe entender por sostenibilidad del ingreso para diferenciarlo del precio de sustentación, lo cual es aún más necesario dentro de un régimen económico neoliberal.

b. En la exposición de motivos del PL, se identifica la situación de la producción y la productividad del sector cafetero, las políticas de precios internos del café y de apoyos del gobierno al precio interno, y la estructura de los costos de producción. Sin embargo, a pesar de la importancia de este objetivo, el PL solo hace una referencia en el ítem b del Artículo 7°, el cual se refiere a que el cincuenta por ciento (50%) del superávit que se generó al final de un ejercicio presupuesta sobre la cuenta de la reserva de estabilización del Fondo, se deberá aplicar para el subsidio de insumos y fertilizantes que comercialicen las cooperativas de caficultores, lo cual constituye un contrasentido con respecto a los objetivos del PL.

4. La ponencia y el articulado tienen un enfoque progresista social en términos de buscar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, mediante un instrumento de política pública como es un Fondo. Se percibe como ambiguo el numeral 3 del artículo 6, relacionado con las Funciones del Comité Directivo, el cual señala que el comité determinará los programas de estabilización para las operaciones que se realizan con el Fondo, dejando abierto el panorama a diversas iniciativas, con posible participación pública y privada.

5. En la ponencia no se anticipan respuestas a la crítica de pretender simultáneamente mayor ingreso al productor y la estabilización de los precios, señalada por Steiner y sus colaboradores. Es relevante destacar que la iniciativa de este fondo dice estar centrada en la estabilización del ingreso (sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras) y no principalmente los precios vía diferentes mecanismos. Esto es de importancia, toda vez que los fondos podrían emplearse para generar mecanismos de cobertura con enfoque en los precios y solo de manera indirecta incidir en los ingresos de las familias cafeteras.

6. No se anticipa en la ponencia un cálculo sobre la viabilidad del fondo y su propia sostenibilidad. La crítica de Steiner, Salazar y Becerra señala que fondos empleados para garantizar precios son insostenibles y susceptibles de ser inequitativos.

7. Si bien la ponencia advierte sobre los problemas de equidad, en particular los relacionados con el PIC, lo dispuesto sobre compensación por estabilización no necesariamente genera un mecanismo diferenciador, con enfoque diferencial, sobre el tamaño de las unidades productivas y la equidad sobre el beneficio redistributivo de la política.

8. La alusión a Fondo de Estabilización, suele hacer referencia a fondos orientados para generar estabilidad del precio gracias a la adopción de medidas para reducir la volatilidad en el precio que reciben los productores internos como consecuencia de las oscilaciones en los precios externos. Por su parte, menciona Steiner y colaboradores, sustentar el precio es un ejercicio de intervención para garantizar un nivel mínimo de precios, lo cual puede lograrse mediante operaciones financieras, por ejemplo. Se considera que la política pública que promueve la iniciativa del Fondo es progresista como política distributiva, en términos de establecer un valor de referencia (33 salarios mínimos legales diarios vigentes por carga), de manera que el fondo pague la diferencia. Es de apreciar que el fondo no califica propiamente dentro de la definición de estabilización de precios y que el enfoque central no estaría en la búsqueda de mecanismos de cobertura frente a volatilidades o financiación de los riesgos de los precios, lo que eventualmente podría ser decidido por el comité Directivo, en virtud de las atribuciones que le genera el numeral 3 del artículo 6 del proyecto de Ley.

9. La propuesta de Kang y Mahajan (2006) es la de conformar mercados de cobertura y opciones para mitigar los riesgos de precios. Se dice que tienen como ventajas una mayor certidumbre para el productor sobre los ingresos futuros, la estructuración de los instrumentos sobre precios de mercado con el consecuente traslado de los riesgos de precio a los mercados financieros, la mejora del crédito y la pretensión que ello llevaría a una formación más eficiente de los precios del producto. Sin embargo, son conocidos riesgos como la ausencia de protección para el productor frente a una caída en los precios. Otros riesgos que se han visto de la aplicación de instrumentos financieros para

coberturas de riesgo tienen que ver con la corrupción en los entornos financieros y la especulación desmedida, originados en la presunción de liberalización total de los mercados financieros. Otro riesgo asociado está en la sofisticación y tamaño del usuario de las alternativas de cobertura financiera.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo a lo considerado con antelación se tienen las siguientes conclusiones y recomendaciones:

I. Aunque la intencionalidad y filosofía del PL es apropiada, con miras a solucionar uno de los principales problemas de uno de los sectores de la economía más importante del país, se considera que el objeto del fondo se queda corto, ya que al calcularlo no le basta el precio estabilizado, sino también cabe considerar la problemática de sus costos de producción. Estos últimos se componen en un 70% por mano de obra y en esto no hay muchas alternativas de reducción o sustitución. Sin embargo, el 21.8% de los costos son fertilizantes y agroquímicos importados en su mayoría, cuyos precios al productor carecen de control y de competencia gremial a través de las redes de producción agrícola de las cooperativas. Tal pareciera que los importadores y distribuidores particulares de insumos agrícolas, constituyeran una especie de oligopolio por la ausencia gremial, con posibilidad de intervenir el mercado.

II. Por lo anterior, y dada la inmensa cantidad anual de recursos que entrarían al fondo, otro objetivo de estabilización debería ser la intervención en el mercado de insumos, importándolos y distribuyéndolos gremialmente. (La crisis económica sacó a la Federación de ejercer esta importante labor por falta de recursos para la operación).

III. De considerarse en el proyecto de Ley PL, y tal como lo sugiere la ponencia y su articulado, que el mecanismo es la sostenibilidad del ingreso por la vía de la sustentación del precio alrededor de los 33 SMDLV, es menester anticipar que surgirán iniciativas y medidas administrativas que procuren ampliar el alcance hacia programas y mecanismos de estabilización, que cuenten instrumentos de cobertura frente a volatilidades (lo cual está previsto en la Ley 101 de 1993, art. 40), con su respectiva articulación con entidades bancarias, y que pueden tener incidencia en el efecto distributivo que la política pública espera conseguir. Sería de interés anticipar la posibilidad de la financiación del ingreso en el sistema cafetero y prever mecanismos para su adecuado estudio frente a su eventual proposición. Los riesgos de financiación del negocio cafetero no deberían desestimarse, con miras a realizar una aplicación ligera. Es por ello que se recomienda reevaluar estos alcances y discutirlos con la mayor profundidad a partir de análisis y estudios detallados.

IV. "Garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, procurando el equilibrio del precio interno del café", debe fundamentarse más que en el establecimiento de precios de referencia y pagos al productor cuando el precio en el mercado esté por debajo de este precio de referencia, en la promoción de políticas públicas que apunten a la transformación productiva con base en variables que estén bajo el control de la institucionalidad y del productor, en lo cual es fundamental la estructura de costos de producción, y es sobre este punto, que constituye el segundo objetivo del PL, que debe fortalecerse el PL.

V. Las compensaciones o pagos al productor, por parte del Fondo, que garanticen sus ingresos con base en un precio de referencia debe darse cuando las causas son por variables que no están bajo el dominio del productor y obedezcan a situaciones de no transparencia del mercado, entre ellas las fluctuaciones del dólar por intereses particulares de la economía de los EUA o por la posiciones dominantes de oligopolios que distorsionan de manera intencionada el comportamiento del mercado.

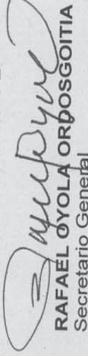
VI. Se recomienda respetuosamente, de corregirse el proyecto y su enfoque, considerar el establecimiento un periodo de evaluación tanto de los resultados de la política del fondo, así como de sus recursos, financiación y posibilidad de entrada a nuevos intermediarios generadores de productos para la estabilización, con miras a garantizar su viabilidad en el largo plazo, y además de tener en cuenta estas observaciones, discutir las políticas de gobierno, principalmente con una de las conclusiones de la Misión cafetera descritas con antelación "Los mecanismos de estabilización de precios no son viables y el PIC no debe repetirse".

Referencias consultadas:

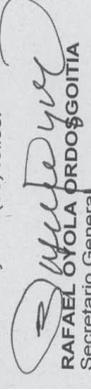
- Kang, M. G., & Mahajan, N. (2006). An introduction to market-based instruments for agricultural price risk management. *Agricultural Management, Marketing and Finance, Working Document*, 12.
- Patrón, H. (1995). *El mercado internacional del café: una aplicación de la teoría de juegos*. Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.
- Steiner, R., Salazar, N., & Becerra, A. (2015). La política de precios del café en Colombia.

Bogotá D.C., 28 de marzo de 2017

En la fecha se recibió Ponencia para primer Debate del Proyecto de Ley No. 029/2016 Senado. "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAM EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DEL CAFE"

  
**RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA**  
 Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de cincuenta y tres (53) folios.

  
**RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA**  
 Secretario General  
 Comisión III – Senado.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.

Bogotá, D. C., 28 de marzo de 2017

Honorable Senador

JAIME DURÁN BARRERA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

De conformidad con el encargo que realizara la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República y en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, así como lo previsto en los artículos 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 152 de 2016 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.

### I. Antecedentes

El proyecto de ley en mención fue radicado el día 4 de octubre de 2016 por el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para su trámite legislativo y ha sido puesto en consideración de la Comisión Segunda del Senado de la República para el análisis pertinente.

El mismo, fue publicado mediante *Gaceta del Congreso número 839 del 5 de octubre de 2016 y se encuentra fundamentado en varias razones que a continuación se exponen:*

### II. Importancia de la Organización Mundial del Comercio para Colombia

La Organización Mundial del Comercio (en adelante la ‘OMC’) es una Organización Internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio internacional de bienes y servicios, sirve de foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales y funciona como centro de solución de controversias comerciales para sus miembros, entre otros.

La OMC fue establecida el 1º de enero de 1995 como resultado de la ronda de negociaciones, denominada Ronda Uruguay, que tuvo lugar en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947.

Como corolario de dichas negociaciones se firmó el Acuerdo de Marrakech, instrumento que dio vida a la OMC. Desde el 26 de abril de 2015, fecha de ad-

hesión del último Estado miembro, la OMC cuenta con 164 miembros plenos (sean Estados o Uniones Aduaneras) y 21 Estados observadores.

La OMC es la organización internacional más importante en el campo de la regulación del comercio internacional. Es dirigida por sus miembros, lo que la diferencia de otras organizaciones, pues recae en los propios miembros la responsabilidad de definir las agendas de trabajo y de velar por su cumplimiento.

Colombia se hizo parte de la OMC en abril de 1995 una vez se contó con la aprobación del instrumento fundacional por parte del Congreso de la República, mediante la Ley 170 de 1994 y el posterior pronunciamiento favorable de la Corte Constitucional (Sentencia C-137 de 1995).

La aprobación de la ley en el Congreso de la República tuvo en cuenta varios elementos, entre otros:

i. La importancia de contar con reglas claras y transparentes para todos sus Miembros, lo cual se traducía en la eliminación de la discriminación en el entorno internacional en razón al tamaño de su economía y su participación dentro de los flujos de comercio;

ii. La limitación a las presiones comerciales que unilateralmente ejercían los países desarrollados, ante la ausencia de una política armonizada de los principios y disciplinas que rigen el comercio;

iii. La promoción de la competencia en aras de racionalizar el uso de los recursos productivos, en pro no solo del mercado, sino de los consumidores y hasta del medio ambiente;

iv. Los beneficios comerciales tangibles tales como reducción sustancial de los aranceles para los productos manufacturados, los productos agrícolas, los productos tropicales como las flores, el café y las frutas. Así, como el desmonte gradual de las restricciones que pesaban sobre el sector textil, entre otros temas;

v. El adecuado complemento de disciplinas a las restricciones en frontera que se lograría mediante compromisos en áreas complementarias tales como normas técnicas, sanitarias, subsidios domésticos, medidas de defensa comercial (antidumping, derechos compensatorios, salvaguardias), valoración aduanera, procedimientos para el trámite de licencias de importación y administración de contingentes, entre otros.

En el marco de la globalización y de los retos propios de la misma, la creación de la OMC jugó un papel decisivo. En línea con el compromiso de Colombia con la multilateralidad y los objetivos de liberalización comercial, esenciales en el rol del comercio como motor del desarrollo económico, la política comercial del Estado se encauzó bajo los principios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y se ha seguido construyendo respetando los compromisos y disposiciones de los Acuerdos de la OMC.

Colombia participa en los Consejos y Comités regulares, realiza las notificaciones de cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos, analiza la

política comercial de los miembros y contribuye en los debates sobre el devenir del entorno económico y comercial internacional.

También ha participado de manera activa en las rondas de negociaciones. En particular, ha expresado siempre su compromiso con la culminación de la Ronda de Doha para el Desarrollo, en noviembre de 2001 en Qatar. Ha mantenido una posición constructiva como país en desarrollo y ha propugnado por mejorar las condiciones de acceso de sus principales productos de exportación. De igual modo, fue uno de los países que apoyó la culminación de las negociaciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (en adelante 'AFC') en la IX Conferencia Ministerial celebrada en diciembre de 2013 en Bali.

### III. Importancia de la facilitación del comercio en la OMC

La facilitación del comercio entendida como la simplificación, modernización y armonización de los procesos de exportación e importación se ha convertido en un aspecto fundamental del sistema de comercio mundial<sup>1</sup>.

De hecho, ha sido un tema clave del trabajo de la OMC en las últimas dos décadas. A partir de la Conferencia Ministerial de Singapur en diciembre de 1996 se iniciaron trabajos exploratorios sobre la materia; en noviembre de 2001, con ocasión de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (Qatar), se estableció un programa de trabajo en el Consejo del Comercio de Mercancías para examinar, aclarar y mejorar los aspectos pertinentes de los artículos V (Libertad de Tránsito), VIII (Derechos y formalidades relacionadas con la importación y exportación) y X (Publicación y aplicación de reglamentos comerciales) del GATT de 1994 e identificar necesidades y prioridades en materia de asistencia técnica, a partir de propuestas y documentos preparados por los miembros.

Posteriormente en el 2004 comenzaron las negociaciones. En el 2005 en la Conferencia Ministerial de Hong Kong se adoptaron las modalidades para las negociaciones sobre la facilitación del comercio. En diciembre de 2009 se tuvo a disposición una primera versión de texto consolidado; entre 2009 y 2012 el Director de la OMC en su calidad de Jefe del Comité de Negociaciones Comerciales, nombró a varios facilitadores –expertos de nivel técnico de varias delegaciones– para ayudar a conducir las discusiones en aspectos específicos del texto.

A principios de 2013, restaban por resolver alrededor de 700 asuntos, identificados entre corchetes, por lo que el Presidente del Grupo de Negociación, decidió solicitar la colaboración de algunos Embajadores, para apoyar los esfuerzos con miras a la conclusión de las negociaciones antes de la novena Conferencia Ministerial de la OMC, que se realizaría en diciembre de ese año. La labor de los denominados “amigos” del Presidente, fue efectiva. A su vez, en septiembre de 2013, el nuevo Director General de la OMC presidió una serie de sesiones de negociación

que permitieron llegar a un texto casi acordado, con alrededor de solo 70 corchetes pendientes.

Después de los últimos intercambios durante la Novena Conferencia Ministerial en Bali, mediante Decisión WT/MIN (13)/36 se declaró formalmente el cierre de las negociaciones y se adoptó el texto definitivo del AFC, a reserva de la revisión jurídica pertinente. Así mismo, se estableció un Comité Preparatorio encargado de dicha revisión y de preparar un Protocolo de Enmienda mediante el cual se insertara el texto acordado al Acuerdo de Marrakech, en forma de enmienda al Anexo 1A.

El Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio empezó sus labores el 24 de febrero de 2014, y terminó los trabajos de revisión legal del texto en los tres idiomas oficiales de la OMC (español, inglés y francés) en julio de 2014. Una vez terminada esta revisión, se adoptó formalmente el texto del AFC mediante el documento WT/L/931 del 15 de julio de 2014.

La elaboración del texto del Protocolo de Enmienda se prolongó cerca de 5 meses más. Finalmente, el 27 de noviembre de 2014 fue adoptado el texto del Protocolo, mediante la Decisión del Consejo General WT/L/940. Dicho protocolo, cuyo fin último es la incorporación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio al Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech, es el instrumento objeto del presente proyecto de ley.

El Informe del Comercio Mundial de la OMC<sup>2</sup> destaca:

*“El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) es importante, porque el panorama del comercio mundial está cambiando, probablemente con mayor rapidez de lo que creemos. Gracias a la supresión de los obstáculos aduaneros, la reducción de los costos del transporte y de las comunicaciones, y el auge de nuevos mercados emergentes, las empresas organizan ahora la producción de bienes y servicios y añaden valor a través de diferentes países y complejas redes transnacionales. La cadena de montaje del pasado siglo se ha convertido en cadena de valor mundial. Esta economía mundial estrechamente conectada aumenta la importancia del comercio, en lugar de reducirla. Incluso pequeñas diferencias en los costos de la actividad comercial y, especialmente, del tiempo necesario para llevarla a cabo pueden ser decisivas para que un país se conecte sin interrupción a una red de producción “justo a tiempo” e integrada o se quede al margen de una gran parte del comercio mundial”.*

### IV. Objeto y contenido del proyecto (Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Marrakech y su anexo)

El Protocolo de Enmienda que se presenta a consideración del Congreso, busca insertar el texto del Acuerdo de Facilitación del Comercio al Acuerdo de Marrakech mediante el cual se crea la OMC. En atención a esto, acoge formalmente el texto del AFC, vinculándolo al texto del Protocolo, a fin que los Estados aceptantes de este último, puedan manifestar su voluntad en hacer jurídicamente vinculante el Acuer-

<sup>1</sup> OMC (2015) Informe sobre el comercio mundial 2015.

<sup>2</sup> / Ibíd.

do de Facilitación a nivel internacional en la forma de un anexo al tratado institucional de la OMC.

En el instrumento bajo examen además de incorporar el AFC al Anexo 1A que contiene los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías, también adiciona las disposiciones de aceptación, reserva, entrada en vigor y registro del instrumento.

El Protocolo de Enmienda consta de 6 disposiciones y un anexo, en los cuales se consagra lo siguiente:

- El numeral 1 indica que a través de este Protocolo se enmendará el anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, en el sentido de incorporar el AFC que figura como anexo al presente protocolo. Así mismo, establece que dicha enmienda no será efectiva hasta tanto no entre en vigor el presente protocolo.

- El numeral segundo señala que ningún Estado estará autorizado a formular reservas sobre las disposiciones del Protocolo, salvo que exista consentimiento de los demás Miembros.

- El numeral 3 establece que este instrumento estará abierto para la aceptación de todos los Miembros de la OMC.

- El numeral 4 consagra la cláusula de entrada en vigor del Protocolo, indicando que la misma se sujetará a lo dispuesto en el párrafo 3° del Artículo X del Acuerdo sobre la OMC; dicho párrafo señala que:

“3. Las enmiendas de las disposiciones del presente Acuerdo o de los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1A y 1C no comprendidas entre las enumeradas en los párrafos 2° y 6°, que por su naturaleza puedan alterar los derechos y obligaciones de los Miembros, surtirán efecto para los Miembros que las hayan aceptado tras su aceptación por dos tercios de los Miembros, y después, para cada uno de los demás Miembros, tras su aceptación por él. La Conferencia Ministerial podrá decidir, por mayoría de tres cuartos de los Miembros, que una enmienda hecha efectiva en virtud del presente párrafo es de tal naturaleza que todo Miembro que no la haya aceptado dentro del plazo fijado en cada caso por la Conferencia Ministerial podrá retirarse de la OMC o seguir siendo Miembro con el consentimiento de la Conferencia Ministerial”.

De lo anterior se puede colegir que este instrumento surtirá efectos para los Miembros que lo hayan aceptado, tras su aceptación por dos tercios de los Miembros; y, después de su entrada en vigor, para cada uno de los demás Miembros que depositen dicha aceptación. Al 16 de diciembre, 103 Miembros han aceptado el Protocolo. Es decir, que con ratificaciones más, el AFC entrará plenamente en vigencia.

- El numeral 5 encuadra las disposiciones relativas al depósito del instrumento. Se indica que el depositario del Protocolo será el Director General de la OMC.

- El numeral 6 dispone las normas correspondientes al registro del Protocolo, en conexión a lo dispuesto por el artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas.

Finalmente, como anexo al Protocolo, se acoge el texto del AFC en su integridad, tal como consta en su versión aprobada el 15 de julio de 2014 mediante la decisión WT/L/931. A continuación se destacan los principales aspectos del AFC.

### **Contenido del Anexo del Protocolo (Acuerdo sobre Facilitación del Comercio)**

Dado que el objetivo principal del Protocolo de Enmienda es dar fuerza jurídica vinculante al AFC por medio de su incorporación al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, se estima que es menester detallar el contenido de este acuerdo. Así las cosas, en el acuerdo sub examine se plasman diversas disposiciones atinentes a la eliminación de barreras al comercio internacional, las cuales se encuentran divididas en tres secciones de la siguiente manera:

En la Sección I se establecen las nuevas disciplinas que resultaron del desarrollo del mandato de negociación. La sección II contiene las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y cooperación que utilizarán los países en desarrollo para implementar la Sección I, incluyendo el derecho a autoseleccionar los plazos en que se hará dicha implementación.

En dicha sección se establecen tres categorías, bajo las cuales los países en desarrollo pueden libremente clasificar las medidas del Acuerdo: La categoría A, que corresponde a medidas que deben estar implementadas a la entrada en vigor del Acuerdo; la Categoría B, en la cual el Miembro establece el plazo en que espera haber terminado su implementación; y la Categoría C, en la cual, además de plazo, el Miembro puede solicitar asistencia y cooperación para desarrollar la capacidad necesaria para la implementación.

Las disposiciones de la Sección III crean un Comité Permanente de Facilitación del Comercio en la OMC y exige a los Miembros el establecimiento y mantenimiento de un Comité Nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo. También contiene disposiciones finales.

### **Sección I**

La Sección I del texto contiene 12 artículos, con las siguientes disposiciones:

- **Artículo 1°. *Publicación.*** Establece la obligación de publicar información relacionada con el comercio de mercancías, incluyendo los procedimientos de importación, exportación y tránsito, los impuestos y tasas aplicadas, las sanciones y otras leyes y regulaciones relevantes. También se establecen compromisos en materia de publicación en internet y sobre puntos de contacto.

- **Artículo 2°. *Oportunidades para formular comentarios y consultas.*** Se establece una obligación de mejor empeño para ofrecer oportunidades a los interesados de formular comentarios a nuevas leyes y regulaciones antes de su expedición.; así como de adelantar consultas regulares con dichos interesados.

- **Artículo 3°. *Resoluciones anticipadas.*** Se establece la obligación de expedir resoluciones anticipadas, sujeto a las condiciones previstas en el artículo

lo. La obligación cubre resoluciones en materia de clasificación arancelaria y de origen de los bienes. Se anima a los Miembros a extender estas resoluciones a otros ámbitos como métodos de valoración en aduana, o contingentes arancelarios.

• **Artículo 4°. Procedimientos de recurso o de revisión.** Concede el derecho a los particulares de apelar una decisión aduanera (por la vía administrativa o judicial), de manera no discriminatoria.

• **Artículo 5°. Otras medidas para aumentar la no discriminación y la transparencia.** Contempla tres disciplinas: unas relacionadas con la manera de expedir o terminar notificaciones o guías para incrementar inspecciones o controles; la obligación de informar al importador en caso de retención de los bienes; y la posibilidad de autorizar segundas pruebas de laboratorio, abiertas a la discreción del país importador.

• **Artículo 6°. Disciplinas en materia de derechos y cargas.** Se establecen disciplinas generales en materia de publicación de dichos derechos y cargas, y el compromiso de otorgar plazo razonable para su entrada en vigor, salvo en circunstancias excepcionales. El artículo también contempla disciplinas generales en materia de sanciones, estableciendo el principio de gradualidad de las mismas y la obligación de suministrar una explicación a quienes se les aplique, de la naturaleza de la infracción cometida.

• **Artículo 7°. Levante y despacho de las mercancías.** Es, junto con el artículo 10, uno de los más importantes del texto. Contiene nueve disciplinas:

1. *Tramitación previa a la llegada:* establece la obligación de mantener procedimientos (es opcional hacerlo por vía electrónica) que permitan remitir la documentación de la importación de manera previa al arribo de la mercancía, para iniciar su revisión.

2. *Pagos electrónicos:* es una obligación de mejor empeño encaminada a establecer o mantener procedimientos que permitan el pago electrónico de los impuestos, derechos, tasas y cargas recaudados por las aduanas en el momento de la importación o exportación.

3. *Separación del levante de la determinación final de derechos:* Se crea la obligación de permitir el levante de los bienes antes de la determinación final de derechos, siempre que se cumpla con los requisitos exigidos, en los casos en que dicha determinación no se produzca en un plazo corto luego del arribo de la mercancía. También se faculta al Miembro a imponer garantías en dichos casos. Se preserva el derecho del Miembro a inspeccionar, retener o confiscar tales bienes.

4. *Gestión de riesgo:* Se crea una obligación de mejor empeño para establecer o mantener un sistema aduanero de manejo de riesgo, de manera no discriminatoria y basada en criterios apropiados de selectividad.

5. *Auditoría posdespacho:* Se establece el compromiso de mantener auditorías post despacho, bajo criterios de manejo de riesgo y de manera transparente.

6. *Establecimiento y publicación de plazos promedios de levante:* se exhorta a los Miembros a publicar sus plazos promedios de levante y compartir sus experiencias en la medición de dichos plazos.

7. *Operadores Autorizados:* Contempla el ofrecer medidas adicionales de facilitación a escoger (tales como reducción de documentación o inspecciones, pagos diferidos, garantías comprehensivas) a ciertos operadores (también pueden ofrecerse en general a todos los operadores) que cumplan con criterios específicos en materia de cumplimiento, solvencia y seguridad en la cadena de suministro, así como la posibilidad de negociar acuerdos de reconocimiento mutuo.

8. *Envíos expeditos:* El texto establece el compromiso de adoptar procedimientos que permitan el despacho expedito de mercancías, sujeto a una serie de condiciones.

9. *Mercancías perecederas:* Establece la obligación de permitir el despacho de bienes perecederos, en condiciones normales y previo cumplimiento de los requisitos establecidos, de manera expedita. Ofrece la oportunidad al importador de solicitar autorización, de acuerdo con lo definido en la legislación nacional, para ubicar los bienes dentro de las facilidades apropiadas para su preservación.

• **Artículo 8°. Cooperación entre entidades fronterizas.** Establece que el Miembro deberá asegurar la coordinación entre sus entidades competentes en materia de comercio exterior para facilitar el comercio. También define un compromiso de mejor empeño para cooperar en términos acordados con otros Miembros con quienes comparta una frontera común con miras a coordinar procedimientos.

• **Artículo 9°. Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación.** Es una obligación de medio, no de resultado, sujeta a los requisitos regulatorios del Miembro, para permitir el movimiento dentro de su territorio de bienes bajo control aduanero de un punto de entrada a otro en el cual se efectuaría el despacho o levante.

• **Artículo 10. Formalidades en materia de importación, exportación y tránsito.** Contempla 9 disciplinas.

1. *Formalidades y requisitos de documentación:* establece el compromiso de revisar los requisitos y formalidades y, en función de los resultados que se alcancen en dicha revisión, minimizar la complejidad de los procedimientos con miras a agilizarlos, reducir tiempos y costos.

2. *Aceptación de copias:* Se establece una obligación de mejor empeño de aceptar copias físicas o electrónicas de documentos de soporte requeridos.

3. *Uso de estándares internacionales:* Se exhorta a los Miembros a utilizar estándares internacionales relevantes como base para sus procedimientos de exportación, importación y tránsito, y a participar en la revisión de dichos estándares relevantes en las organizaciones internacionales que corresponda.

4. *Ventanilla Única:* Establece una obligación de mejor empeño de establecer o mantener una ventani-

lla única para el envío de documentación o requisitos para la importación, exportación o tránsito, y en lo posible, hacerlo por medios electrónicos.

5. *Inspección previa a la expedición:* elimina el uso de tales inspecciones en relación con clasificación y valoración aduanera. Se anima a los miembros a no introducir nuevos requisitos en su uso.

6. *Uso de agentes de aduana:* contempla una cláusula de stand-still frente a los requisitos en materia de agentes de aduana, así como el compromiso, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, de no establecer su uso obligatorio (quienes ya lo tengan pueden mantenerlo).

7. *Procedimientos comunes en frontera y requisitos de documentación uniforme:* Se establece la obligación de establecer procedimientos y documentación uniforme a lo largo del territorio, sin que esto limite la posibilidad de establecer procedimientos diferenciados basados en el tipo de bienes, o en criterios de administración del riesgo.

8. *Mercancías rechazadas:* Crea la obligación, sujeta a lo previsto en las legislaciones nacionales de permitir al importador reenviar o devolver mercancías rechazadas por las autoridades de un Miembro por incumplimiento de estándares técnicos, sanitarios o fitosanitarios.

9. *Entrada temporal / perfeccionamiento activo y pasivo:* Sujeto a lo previsto en la legislación nacional, los Miembros se comprometen a permitir el ingreso de mercancías libres total o parcialmente de impuestos a la importación si dichas mercancías son importadas, para transformación, procesamiento o reparación y posterior reexportación, o exportadas, para transformación, procesamiento o reparación y posterior reimportación.

• **Artículo 11. Libertad de Tránsito. El artículo desarrolla y aclara las disciplinas contenidas en el GATT.** Entre las disposiciones contenidas se destacan la eliminación de las restricciones voluntarias al tránsito, la simplificación de requisitos de documentación, procedimientos e inspecciones aplicables y el establecimiento de disciplinas en materia de garantías.

• **Artículo 12. Cooperación Aduanera.** Sujeto a las condiciones del artículo, se establece la obligación de proporcionar información que permita verificar una declaración de importación o exportación en casos identificados. El Miembro que solicita la información debe otorgar el mismo nivel de confidencialidad que el establecido en la legislación nacional del país que la suministra. El Miembro solicitado debe dar respuesta de manera pronta, por escrito o medios electrónicos y suministrar la información específica que se le solicita.

## **Sección II**

La Sección II del texto contiene 10 artículos, con disposiciones en materia de Trato Especial y Diferenciado (TED) para los países en desarrollo y los menos adelantados:

• **Artículo 13. Principios generales.** referencia a elementos del mandato contenido en el Anexo D del

Acuerdo Marco de julio de 2004 y el Párrafo 33 y el Anexo E de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

• **Artículo 14. Categorías de disposiciones.** Define las categorías A (implementación a la entrada en vigor), B (se solicita un plazo para implementar) y C (se solicita el suministro de asistencia y cooperación junto con un plazo). El país en desarrollo - PED o País Menos Adelantado (PMA) define de manera autónoma e individual como clasifica las disposiciones del Acuerdo en alguna de estas categorías.

• **Artículo 15. Notificación e implementación de la Categoría A.** Los compromisos designados formarán parte integral del Acuerdo y se implementarán a la entrada en vigor. Los Países menos adelantados pueden notificar hasta un año después de la entrada en vigor.

• **Artículo 16. Notificación de fechas definitivas para la implementación de las categorías B y C.** A saber:

• Los países en desarrollo deberán remitir su lista de disposiciones bajo categoría B a la entrada en vigor, incluyendo fechas provisionales. Un año después deberán remitir las fechas definitivas.

• Para la categoría C, a la entrada en vigor del Acuerdo, los Países en desarrollo deben remitir la lista de medidas y las fechas tentativas de implementación. En un plazo de un año deberán convenir con los donantes la asistencia necesaria para implementar. Luego de este año tendrán un plazo para evaluar si la asistencia convenida está progresando y en paralelo suministrar las fechas definitivas para implementación.

• Para los Países menos adelantados, el procedimiento de notificación de categoría B es similar. Es optativo suministrar fechas provisionales y contarán con dos años para remitir sus fechas definitivas. Para la categoría C, el proceso es más largo: notificación de disposiciones un año después de la entrada en vigor, envío de solicitudes de asistencia y cooperación un año después, dos años adicionales para convenir con donantes la asistencia necesaria y notificar las fechas provisionales, y 18 meses para evaluar si la asistencia está progresando. En total el procedimiento toma cinco años y medio.

• En caso de presentarse dificultades en la consecución de donantes, o en el progreso de la asistencia, es posible informar al Comité y solicitar una extensión de los plazos.

• La Secretaría deberá recordar a los Miembros antes que expiren los plazos previstos para notificación de fechas definitivas. En caso que se venzan las fechas y el Miembro no invoque el párrafo 16.3 (o el equivalente para Países menos adelantados), deberá implementar en un plazo fijo.

• **Artículo 17. Mecanismo de alerta temprana.** Aplica durante la fase de implementación. Permite a un Miembro, en un plazo antes que expire la fecha prevista de implementación, solicitar una extensión al Comité. Esta será automática si no excede 18 meses (3 años en el caso de un Países menos adelantados). Es posible solicitar extensiones adicionales.

• **Artículo 18. Implementación de Categorías B y C.** en caso que una solicitud de extensión sea rechazada por el Comité o debido a circunstancias imprevistas, el Miembro puede declarar su inhabilidad para implementar y solicitar la composición de un grupo de expertos para que evalúe la situación del Miembro y presente recomendaciones al Comité.

• **Artículo 19. Posibilidad de cambiar entre Categorías B y C.** Un Miembro puede cambiar disposiciones entre ambas categorías. De implicar este cambio extensión en los plazos de implementación, deberá utilizar los procedimientos previstos en el Mecanismo de Alerta Temprana, o de ser el caso, la conformación de un grupo de expertos.

• **Artículo 20. Período de gracia.** Para la categoría A se conceden 2 años para los Países en desarrollo y 6 años para los Países menos adelantados antes de poder recurrir al Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias - ESD. Para las categorías B y C se conceden 8 años a los Países menos adelantados luego de la fecha de implementación de la disposición.

• **Artículo 21. Suministro de asistencia.** Contiene una serie de principios sobre los cuales se brindará asistencia y cooperación. Se establece que el Comité deberá al menos una vez al año evaluar el progreso en materia de asistencia técnica.

• **Artículo 22. Información sobre asistencia suministrada.** Establece el compromiso para los donantes de suministrar periódicamente al comité información sobre la asistencia otorgada.

### Sección III

La Sección III del texto contiene 2 artículos, referentes a las disposiciones institucionales.

• **Artículo 23. Disposiciones Institucionales.** Constituye el Comité de Facilitación del Comercio y compromete a los Miembros a crear y/o mantener un Comité Nacional de facilitación del comercio que facilite la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

• **Artículo 24. Disposiciones finales.** Establece que las disposiciones del Acuerdo son vinculante para todos los Miembros, así mismo aclara, que los compromisos de la categoría A notificados por los Países en desarrollo y los Países menos adelantados formarán parte integral del Acuerdo.

## V. Antecedentes constitucionales y legales

### A. Competencias constitucionales del Ejecutivo en materia de negociaciones comerciales internacionales y antecedentes de la negociación.

El artículo 9° de la Constitución Política dispone que: “*las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia*”.

El artículo 113 de la Constitución Política establece las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial), y determina que las mismas están integradas por órganos con funciones separadas, y

que deben colaborar armónicamente entre sí para alcanzar sus fines<sup>3</sup>.

Asimismo, el artículo 226 establece que el Estado “*promoverá la internacionalización de las relaciones (...) económicas (...) sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*”, y el artículo 227 reza que el Estado “*promoverá la integración económica (...) con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de Acuerdos (...) sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad (...)*”.

Por su parte, el artículo 189 (numerales 2 y 259) atribuye al Presidente de la República dicha regulación y le asigna la dirección de las relaciones internacionales y la celebración de Acuerdos con otros Estados y entidades de derecho internacional<sup>4</sup>.

De lo anterior se desprende que en materia de negociaciones internacionales, las funciones del Presidente están expresamente identificadas: el Presidente dirige las relaciones internacionales y celebra acuerdos internacionales. La negociación y adopción de un Acuerdo internacional es una facultad exclusiva del Presidente de la República en tanto es Director de las Relaciones Internacionales del Estado. No obstante, es claro que le corresponde al Congreso la aprobación del mismo mediante la expedición de una ley, y a la Corte Constitucional ejercer el control previo de constitucionalidad tanto de la ley aprobatoria del Acuerdo como del instrumento internacional.

En el marco anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en desarrollo del artículo 2° (Funciones Generales) del Decreto 210 de 2003, es el responsable de “*Promover las relaciones comerciales del país en el exterior y presidir las delegaciones de Colombia en las negociaciones internacionales de comercio que adelante el país*” (subrayado fuera de texto).

### B. El Protocolo de Enmienda cumple con el mandato constitucional de promover la internacionalización de las relaciones económicas y comerciales; su Anexo (el AFC) consagra disposiciones idóneas para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

El Protocolo de Enmienda es compatible con los mandatos constitucionales que impone al Estado el deber de promover la internacionalización de las relaciones económicas y comerciales mediante la celebración de acuerdos de naturaleza comercial.

La Constitución Política de 1991 promueve la integración de Colombia con otros estados; hace énfasis en la importancia que tiene para el Estado dirigir

<sup>3</sup> **Artículo 113 (C. P.).** *Son Ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva, y la Judicial.* Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

<sup>4</sup> **Artículo 189.** Numeral 2: Dirigir las relaciones internacionales; numeral 25: Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional Acuerdos o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

sus relaciones internacionales buscando consolidar la internacionalización de la economía. Es claro que esto se materializa principalmente a través de la celebración e implementación efectiva de acuerdos internacionales, los cuales son el instrumento jurídico a través del cual se promueven los procesos de integración.

De acuerdo con lo antes expresado, el Protocolo y su anexo son un reflejo de este anhelo de la Constitución de 1991 de promover la integración económica con otros países mediante acuerdos que expandan los mercados y propendan por el desarrollo económico del país, siempre basados en la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Por su parte, el AFC consagra normas internacionales idóneas para hacer efectivos los fines esenciales del Estado Social de Derecho, puesto que contribuyen a promover la prosperidad general (artículo 2º C. P.) y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366 C. P.).

Desde esta perspectiva, la prosperidad general como fin esencial del Estado Social de Derecho, corresponde a la obligación que tiene el Estado de fomentar el bienestar de toda la población. Este fin esencial del Estado se encuentra íntimamente ligado al objetivo que debe orientar la celebración de acuerdos internacionales comerciales por Colombia de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los colombianos. En ese sentido, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

*“Nuestra Carta Política interpreta cabalmente la obligación de hacer del mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, un propósito central del Estado colombiano. Así, el Preámbulo y los artículos 1º y 2º superiores, prevén la vigencia de un orden justo en el cual los derechos de las personas se encuentren protegidos por las autoridades y respetados por los demás ciudadanos. De igual forma, la Constitución hace un especial énfasis en el papel interventor del Estado en la economía, a través de la ley, con el fin de que por intermedio de diferentes acciones, se procure una mejor calidad de vida (...)”*

El AFC también promueve el fin esencial del Estado de impulsar la prosperidad general, al ser un instrumento de cooperación económica a través de la promoción del comercio y su facilitación que responde a la dinámica mundial de celebrar esta clase de acuerdos para lograr un acceso más efectivo de los productos colombianos a otros mercados, propendiendo para esto por un manejo más transparente de los sistemas aduaneros propios y de nuestros socios comerciales.

## **VI. Beneficios para Colombia de la aceptación del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC**

Para Colombia, el Acuerdo de Facilitación que se pretende aprobar mediante la aceptación de este Protocolo, tiene en su propia esencia un valor de gran trascendencia, no solo por su importancia en el marco de las relaciones comerciales globales, sino en particular por el papel que juega en el fortalecimiento

to institucional y la comunidad empresarial de los Países en Desarrollo y Países Menos Adelantados.

En este marco, en primera medida, es pertinente resaltar los avances que el Gobierno nacional de Colombia ha desarrollado en materia de facilitación del comercio, para luego dar cuenta del papel clave que jugarían las normativas incluidas en este Protocolo en el desarrollo futuro de la economía colombiana.

### **A. Avances en materia de facilitación del comercio en Colombia**

#### **• Trabajo interinstitucional**

De la gestión del Gobierno nacional en materia de facilitación al comercio se destaca el trabajo interinstitucional que se ha venido realizando bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la Dirección de Gestión de Aduanas de la DIAN, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) en dos frentes.

Primero, durante la etapa de la negociación, analizando las distintas propuestas con el fin de brindar permanente retroalimentación a la Misión de Colombia ante la OMC, para fijar la posición del país y aportar constructivamente en la consecución de los consensos requeridos para culminar exitosamente el Acuerdo. Para esta etapa resultó fundamental el ejercicio de autoevaluación de necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio, que se adelantó en agosto de 2013 bajo los auspicios de la OMC y la UNCTAD y en el que se contó con la activa participación de las entidades mencionadas. El ejercicio permitió determinar la situación de Colombia para la aplicación de los compromisos que se estaban negociando en la OMC y preparar al país para aprovechar plenamente las disposiciones especiales destinadas a los países en desarrollo.

En segundo lugar, en la etapa posterior a la aprobación del AFC en la Conferencia Ministerial de Bali, el grupo interinstitucional ha continuado realizando trabajos internos de levantamiento de información y de estado de situación de Colombia en cada una de las disciplinas del Acuerdo, con el propósito de identificar los ajustes requeridos en la normativa, en mejora de procedimientos o en nuevas acciones para dar cabal cumplimiento a los compromisos cuando el AFC entre en vigor.

Como resultado del trabajo interinstitucional, se cuenta hoy en día con un Plan de trabajo, que se está llevando a cabo con total compromiso de cada entidad para realizar los ajustes normativos, mejorar la coordinación interinstitucional y público-privada y la interconectividad entre las entidades de control, fortalecer servicios informáticos y la capacitación del recurso humano.

#### **• Programas y acciones adelantados**

##### **1. Uso efectivo de sistemas de inspección no intrusiva (escáneres)**

A través del Decreto 2155 de octubre 25 de 2014 se establecieron en Colombia los estándares de tecnología que deben cumplir los equipos de inspección

no intrusiva que se implementen en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera.

El decreto describe los requisitos y estándares mínimos para los diferentes tipos de equipos empleados en la inspección de carga, pallets, paquetes y dispositivos portátiles para el control de narcóticos, explosivos y químicos.

Igualmente, el decreto crea la Comisión Intersectorial para la implementación y seguimiento a los sistemas de inspección no intrusiva.

Con esta iniciativa Colombia se pone a tono en materia de facilitación del comercio exterior con países de la región que ya cuentan con estas herramientas, como es el caso de México, Chile y Perú, vinculando las mejores prácticas que eliminan controles redundantes y onerosos en las operaciones de ingreso y salida de mercancías del país.

Así mismo, se inició para la DIAN y la Policía Antinarcóticos una nueva etapa vinculando los escáneres como una herramienta más en la estrategia de control.

Los puertos colocaron los equipos de inspección no intrusiva a disposición de la DIAN y la Policía Antinarcóticos, entidades de control que están encargadas del análisis de las imágenes. El ICA y el Invima (entidades sanitarias) no harán uso de los equipos de inspección no intrusiva ya que la identificación de plagas e inocuidad de los productos se debe realizar físicamente.

Los puertos y las entidades de control deberán coordinar la disposición y utilización de los equipos de manera permanente, garantizando el uso de estos los 7 días de la semana por 24 horas, en la medida en que lo requieran las autoridades.

Con el uso de estos equipos se disminuirá el porcentaje actual de inspecciones físicas, se minimizarán los riesgos asociados a la manipulación de la carga, se disminuirán los tiempos de importación y exportación y los costos asociados a la apertura, vaciado y llenado de los contenedores, acciones necesarias para realizar la inspección física o intrusiva. Adicionalmente, se logra la interacción con los sistemas de perfil de riesgo de las entidades de control y se obtiene mayor facilidad para detectar mercancía de contrabando, narcóticos, armas, explosivos, entre otros.

El uso de escáneres se encuentra en la fase de implementación. El impacto en las operaciones de comercio exterior se evidencia en los procesos de la Policía, dado que se ha disminuido en promedio un 40% el tiempo que tomaba la inspección física por el uso de los escáneres de pallets, generando menos manipulación y riesgos de daño a la carga y mayor celeridad en los procesos de inspección en la exportación. Por su parte, con el equipo de escáneres de los contenedores, los tiempos de inspección pasaron de 3 horas a 15 minutos en promedio.

## **2. Interoperabilidad de Ventanillas Únicas**

La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) es la principal herramienta de Facilitación del Comercio del país, a través de la cual se canalizan

trámites de comercio exterior de aproximadamente 60 mil usuarios y 21 entidades del Estado con el fin de intercambiar información, eliminar redundancia de procedimientos, implementar controles eficientes y promover actuaciones administrativas transparentes. A través de esta plataforma se tramitan los vistos buenos, autorizaciones y requisitos previos a los procesos de importación y exportación y se administran contingentes, se registra la producción nacional y se programa la inspección de carga contenerizada de exportación en puertos marítimos.

Colombia ha sido pionera en el intercambio de documentos de comercio exterior con países de la región. Desde el año 2009, se inició el intercambio electrónico de Certificados de Origen Digital con México y Chile, y desde octubre de 2014 se realiza con Ecuador.

A nivel de Alianza del Pacífico y con el apoyo del BID, se realizó la implementación de una herramienta de interoperabilidad para las ventanillas únicas de los cuatro países con el objeto de permitir el intercambio de cualquier documento electrónico que acompañe la salida o entrada de mercancías a los diferentes países.

Bajo este acuerdo, desde julio de 2016 se están firmando y transfiriendo digitalmente los certificados fitosanitarios. Se espera que para el mes de junio del año 2017 se empiece a intercambiar los certificados de origen y para el año 2018, las declaraciones aduaneras.

Adicionalmente, Colombia viene trabajando para que no sólo los países miembros de Alianza del Pacífico realicen estos intercambios electrónicos, sino que se espera que cualquier país miembro de ALADI utilice esta herramienta de interoperabilidad para los intercambios de los certificados de origen.

## **3. Sistema de Inspección Simultánea (SIIS)**

Objetivo central de gobierno ha sido el de coordinar las entidades de control (ICA, Invima, DIAN y Policía Antinarcóticos) para que realicen las inspecciones físicas de carga de forma simultánea, en puertos marítimos, generando beneficios en los tiempos y costos de la operación. Actualmente, el alcance del sistema es para carga contenerizada de exportación; sin embargo, se adelantan los pilotos del nuevo servicio de SIIS, el cual vincula las operaciones de llenado, cross-docking y carga suelta en exportación.

En cuanto a las operaciones de llenado, cross-docking y carga suelta en exportación se implementó este nuevo servicio del sistema a finales del 2016 en los puertos de Barranquilla y Santa Marta y en piloto en los puertos de Cartagena y Buenaventura, que se ha traducido en reducción de los tiempos de inspección promedio de 3 a 1 día. Así mismo, se cuenta con el sistema informático para el proceso de importaciones en puerto, con lo cual, se estima que en el 2017 se adelanten los pilotos.

A través de este sistema se permite conectar a los puertos, agencias de aduanas y exportadores, contando con información consolidada de los niveles de inspección y datos estratégicos para los procesos de gestión de riesgo.

Los beneficios que este módulo ha generado para el sector exportador se resumen en:

– Eliminación de los múltiples movimientos de carga contenerizada de exportación y sobrecostos inherentes a la operación.

– Seguimiento y auditoría de la operación por parte de todos los usuarios intervinientes en el sistema.

– Optimización del recurso humano del empresario debido a que se eliminó la necesidad de desplazamiento para radicar y tramitar documentos físicamente.

– Disminución en los tiempos de respuesta de las entidades y costos y transparencia en la aprobación de las solicitudes.

#### **4. Eliminación definitiva de carta de responsabilidad para carga contenerizada de exportación**

Con el fin de seguir contribuyendo a la facilitación del comercio, a través de la reducción de tiempos y costos, la Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo eliminaron conjuntamente la exigencia de presentación de carta de responsabilidad en físico para las operaciones de carga contenerizada de exportación tramitadas a través del Sistema de Inspección Simultánea de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), para el Puerto de Cartagena a partir de noviembre de 2014 y para las terminales portuarias de Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura a partir de marzo de 2015.

#### **5. Optimización del proceso de registro de la empresa exportadora en la Policía Antinarcóticos**

En la actualidad las empresas exportadoras deben realizar un registro ante la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, trámite que es manual y debe ser hecho por el representante legal, se actualiza cada seis meses, impactando en el proceso de la exportación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en conjunto con la Policía Nacional adelantan el desarrollo informático en la plataforma de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), para realizar el registro en línea, generando disminución en los tiempos del proceso y trazabilidad de la información que permita que esta información se utilice para el proceso de análisis de riesgo.

#### **6. Mejoramiento de la infraestructura para los procesos de comercio exterior**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha trabajado con ICA, Invima, DIAN y Policía Antinarcóticos, en el diseño de prototipos de zonas únicas de inspección en puertos, que garanticen condiciones óptimas para la inspección, seguridad y manipulación de la carga. El modelo se ha socializado con los principales terminales marítimos y dichos requerimientos se han incorporado en la concesión de la Sociedad Puerto Industrial de Aguadulce, la bodega refrigerada y oficinas de autoridades del Puerto de Barranquilla y en el terminal marítimo de Uniban.

#### **7. Fortalecimiento del Operador Económico Autorizado**

El 22 de septiembre de 2015 se expidió el Decreto 1894 que modifica y adiciona el Decreto 3568 de 2011 (por el cual se estableció el Operador Económico Autorizado OEA en el país). La modificación del decreto surge, entre otros, con el propósito de ajustar el alcance y estructura de la autorización mediante la creación de categorías, con sus correspondientes condiciones, requisitos y beneficios, reduciendo las etapas del procedimiento de autorización. En el mes de febrero se expidió la Resolución 0015 de 2016 por la cual se reglamenta nuevamente el OEA y se agiliza el procedimiento, ajustando las etapas de autorización y disminuyendo los tiempos asociados a las mismas y en el mes de octubre, la Resolución 000067 establece las condiciones para que los importadores puedan solicitar la calidad de OEA.

Lo anterior con el ánimo de simplificar procedimientos de ingreso al programa, de tal forma que se incremente el número de usuarios con dicha calidad, los cuales podrán acceder a importantes beneficios, como la disminución del nivel de inspecciones, inspección de la carga de exportación en las fábricas o lugares de producción y realización de sus trámites con antelación a la operación, procedimientos de despacho abreviado, entre otros. Posteriormente, se espera avanzar en los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo en los principales mercados, como Estados Unidos y Europa y en lograr que este reconocimiento pueda obtenerse por otros operadores del comercio exterior como: importadores, puertos etc.

#### **8. Optimización del proceso de visita única de inspección a buques (libre plática)**

Desde el 2012 se coordinó la eliminación de las visitas sucesivas de autoridades (Dimar, ICA, MinSalud y Migración Colombia) a los buques regulares de carga internacional que ingresaban a varios puertos marítimos del Atlántico y eran sometidos a inspección por las autoridades en cada uno de los puertos, sin considerar la actuación previa de sus homólogos.

En la actualidad se adelanta la firma de dos decretos con el fin de implementar el inicio de operaciones del buque y posteriormente realizar la visita de las autoridades, generando consigo disminución de los tiempos de stand-by del buque en muelle.

#### **9. Sistema de Administración de Riesgo en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)**

De acuerdo con los lineamientos del AFC de la OMC, las entidades deben trabajar en la implementación de análisis de riesgo para las operaciones de comercio exterior. Con tal propósito, se expidió la Resolución 3202 de 2015, que establece los lineamientos de la política de riesgo para la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). En este sentido, a partir del 30 de octubre de 2015 se implementó el Sistema de Administración de Riesgo (SAR) para la evaluación por parte de este Ministerio de los registros de importación, pasando de un día a tres minutos para la aprobación. El paso siguiente es lograr la vinculación de las entidades que hacen parte de la

VUCE en el SAR. Actualmente se trabaja con tres entidades que aglutinan más del 80% de los vistos buenos del régimen de libre importación.

#### **10. Implementación de la nueva regulación aduanera (Estatuto Aduanero)**

A través del Decreto 390 de 2016 se establece la regulación aduanera en Colombia adoptando las mejores prácticas internacionales en materia de facilitación y control en las operaciones de comercio exterior. Esta norma recoge los lineamientos de la OMA y de la OMC en materia de facilitación del comercio y los compromisos establecidos en los acuerdos comerciales, para lograr una logística ágil en el desarrollo de las operaciones de importación, exportación y tránsito aduanero.

El trabajo realizado por el Gobierno nacional se desarrolló conjuntamente con el sector privado, representado por los diferentes gremios del comercio exterior.

El sistema de gestión de riesgos se constituye en la columna vertebral de esta reforma, buscando facilitar el despacho aduanero de las operaciones que no representan riesgo y focalizando los esfuerzos de control minucioso y exhaustivo en aquellas operaciones y en aquellos operadores de alto riesgo, esto con el fin de identificar a los usuarios confiables para ofrecerles beneficios para el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.

La entrada en vigencia de esta norma es escalonada, algunos artículos ya se encuentran en vigor desde el mes de marzo de 2016.

#### **B. Pertinencia de la ratificación por parte de Colombia del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.**

Colombia le otorga a la Facilitación del Comercio una destacada importancia dentro de su Política Comercial. El Plan Nacional de Desarrollo establece que la simplificación y la racionalización de la regulación del comercio exterior deben facilitar las interacciones que se dan entre organismos estatales de regulación, supervisión y control y los usuarios del sector privado.

En este contexto, el Protocolo ofrece una importancia comercial significativa para todos los Estados partes. La OECD estima que la aplicación completa del AFC traerá una reducción en los costos globales del comercio de alrededor de un 16,5% para países de bajos ingresos, 17,4% para países de ingresos medio bajos, 14,6% para países de ingresos medio altos como Colombia (según clasificación del Banco Mundial), y 11,8% para los miembros de la OECD. Asimismo, se estima que con la reducción los tiempos de espera en frontera en un 5%, el comercio intrarregional podría aumentar en un 10%.

De acuerdo a la OECD, con la implementación de las medidas del AFC se estima que:

- La armonización y simplificación de trámites y documentos reduciría los costos en un 4,2% para los países de ingreso bajos y en un 3,5% para los países de ingreso medio bajo.

- La simplificación de los procedimientos fronterizos traería reducciones en los costos de comercio de 3,6% para los países de ingreso medio altos y 3,9% para los países de ingreso medio bajos.

- La automatización de los procesos comerciales y aduaneros reduciría los costos del comercio en un 3,6% para los países de ingreso bajos, 2,9% para los países de ingreso medio bajo y 2,8% para los países de ingreso medio alto.

A nivel regional el impacto de las medidas de facilitación del comercio también fue estimado por la OECD. Según esta organización, las áreas con mayor impacto en los flujos comerciales de América Latina y el Caribe en su conjunto son: simplificación de procedimientos, documentos y disponibilidad de la información. Las resoluciones anticipadas y los derechos y cargas también ejercen un impacto significativo en los flujos de comercio. Estos impactos se observan no solo en relación con las importaciones y exportaciones con el resto del mundo, sino también el comercio intrarregional.

Las medidas que más contribuyen a la reducción de los costos del comercio en la región son: simplificación de los procedimientos (con una reducción potencial estimada del 2,8% en los costos del comercio), las resoluciones anticipadas (2,5% estimado de reducción potencial) y documentos (reducción potencial estimada del 1,9%). El estudio concluye que la posible disminución de costos de la reforma integral de la facilitación del comercio será de 16,2% para América Latina y el Caribe.

En el caso específico de Colombia, los indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE revelan que el país se comporta mejor que el promedio de América Latina y los países de ingresos medio altos del Caribe en las siguientes áreas: disponibilidad de la información, participación de la comunidad comercial, resoluciones anticipadas, tasas y cargos, simplificación y armonización de los documentos, simplificación de los procedimientos, cooperación interna en frontera y transfronteriza, buen gobierno e imparcialidad externa.

Asimismo, señalan que Colombia podría obtener beneficios considerables en términos de volumen del comercio y costos del comercio si continúa haciendo esfuerzos para mejorar los procedimientos de recurso y la automatización. De manera puntual, la implementación del AFC aporta los siguientes beneficios:

- Facilita el comercio a través del rápido despacho de las mercancías, mediante la puesta en práctica de procedimientos aduaneros simplificados, ágiles y confiables.

- Contribuye a apoyar la modernización de los procedimientos aduaneros y por ende el fortalecimiento de la autoridad aduanera (DIAN), quien será la principal entidad encargada de ejecutar de manera efectiva los compromisos adquiridos en la negociación.

- Disminuye los tiempos y costos de las operaciones por medio de la administración del comercio sin papeles ante la posibilidad de presentar y aceptar las

declaraciones aduaneras y los documentos justificantes de manera electrónica.

- Permite a los importadores el levante de las mercancías antes de la determinación definitiva por parte del País Miembro, de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas.

- Reduce los tiempos en el despacho con la coordinación entre las autoridades y organismos que intervienen en frontera para realizar actividades de control aduanero de la mercancía.

- Uso de perfiles y criterios de selectividad para la orientación de los recursos al control en frontera de mercancías de alto perfil de riesgo y rápido despacho de las mercancías calificadas como de bajo riesgo.

- Establecimiento de la figura de Operadores Autorizados, en concordancia con las normas internacionales, lo cual garantiza que los Miembros están interesados en promover el mejoramiento de la seguridad en la cadena logística del comercio internacional y en facilitar las operaciones de comercio de los usuarios que obtengan esta calidad.

- Brinda a los usuarios la posibilidad de apelar las decisiones de la Administración Aduanera en el nivel administrativo y judicial.

- A petición del usuario, los Miembros pueden expedir resoluciones anticipadas en materia de clasificación arancelaria y criterios de calificación de origen u otras materias sobre las que un Miembro considere adecuado emitir una resolución anticipada. Este es un elemento fundamental para la facilitación del comercio, por cuanto brinda certeza al usuario sobre el desarrollo de la operación y elimina la discrecionalidad del funcionario aduanero, garantizando a su vez el cumplimiento de las disposiciones aduaneras.

- Agilización y facilitación del comercio transfronterizo a través de la cooperación mutuamente convenida, en los puestos de control de los Miembros que tengan una frontera común.

- Prevención y represión de operaciones contrarias a la legislación aduanera a través del mecanismo de cooperación aduanera contemplado en el Acuerdo para el Intercambio de Información.

- Creación del Comité de Facilitación del Comercio, instancia en donde los Miembros tendrán la oportunidad de consultarse sobre cualquier cuestión relacionada con el funcionamiento del Acuerdo o la consecución de sus objetivos.

Un reciente análisis de la OECD evalúa la forma en que los procedimientos fronterizos impactan el funcionamiento de las cadenas de suministro, utilizando los datos de los Indicadores de facilitación del comercio y de la base de datos de la OECD y la OMC sobre el comercio en valor añadido. La evaluación se centra en el impacto de las medidas de facilitación del comercio en tres áreas: la cantidad de valor agregado externo plasmado en la demanda interna final; la cantidad de valor agregado incorporado en las exportaciones brutas de los países tomados como referencia y la cantidad de producción nacional incorporada en la demanda final externa,

en sectores con distintos niveles de incorporación de tecnología.

El estudio arroja estimaciones que ponen de manifiesto una relación positiva a nivel de sector entre los diversos conjuntos de medidas e indicadores específicos de facilitación del comercio que capturan el nivel y la intensidad de integración de los países en las cadenas globales de valor.

Las medidas que parecen alentar la mayor cantidad de vínculos en la demanda de la cadena de valor son, por orden de magnitud, la disponibilidad de resoluciones anticipadas, la racionalización y automatización de procedimientos y controles en frontera y la proporcionalidad y transparencia de los derechos y cargas de importación y exportación.

Estos resultados destacan la importancia de la previsibilidad y la velocidad del movimiento de mercancías en las decisiones de aprovisionamiento de las empresas. El impacto de las medidas de facilitación del comercio parece ser más significativo cuando el valor añadido se origina en “industrias de tecnología media-baja”, tales como los sectores de minas y canteras o metales básicos; en “industrias de alta y media-alta tecnología”, tales como equipos de transporte, productos químicos y eléctricos y equipos ópticos, mientras que el sector de destino pertenece a “industrias de alta y media-alta tecnología”.

Otro estudio del Centro Internacional de Investigaciones Económicas del Ministerio Federal de Ciencia, Investigación y Economía de Austria, que utiliza los indicadores de Facilitación del Comercio de la OECD estima los efectos de la facilitación del comercio sobre la diversificación de las exportaciones, medidos por el margen de comercio que brinda el número de productos exportados por destino y el número de destinos de exportación. El estudio arroja un impacto positivo de la facilitación del comercio en los amplios márgenes de comercio. Los resultados de las simulaciones sugieren sustanciales ganancias en el margen comercio, derivado de las reformas en facilitación del comercio en el África subsahariana y América Latina y el Caribe.

Para los países de América Latina y el Caribe, las simulaciones muestran que podrían ver un aumento de hasta el 12,2% en el número de productos exportados por destino y por un aumento de hasta el 21,7% en el número de destinos de las exportaciones por producto. Los autores recomiendan tratar estos resultados con precaución; sin embargo destacan que los mismos implican impactos potencialmente importantes del Acuerdo de Facilitación del Comercio en amplios márgenes de exportación, y por lo tanto en la diversificación de las exportaciones de los países de la región.

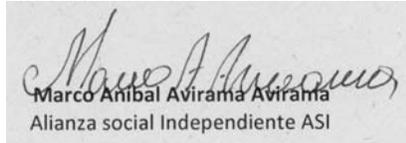
#### **En conclusión:**

Para Colombia es muy importante aceptar el Protocolo de Enmienda, por cuanto es un instrumento útil en la eliminación de las barreras al comercio en un mundo globalizado, dentro de un marco constitucional de integración en condiciones de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Por las consideraciones antes expuestas me permito presentar a consideración de la Comisión Segunda del Senado de la República, la siguiente

**Proposición**

Dese primer debate ante la Comisión Segunda del Senado de la República al Proyecto de ley número 152 de 2016 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”*, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN SEGUNDA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”*, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.

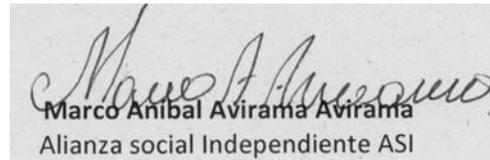
El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** Apruébase el **“Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”**, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014.

**Artículo 2°.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el **“Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”**, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



**CONTENIDO**

Gaceta número 190 - Miércoles, 29 de marzo de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 29 de 2016 Senado, por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización del Café .....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 152 de 2016 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014 .....	25