



# 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 - N° 812

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se dictan normas en intervención económica del Estado en la economía en materia de intermediación inmobiliaria y se establecen otras disposiciones en materia de control de calidad en la prestación de tales servicios.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

PRELIMINAR

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN,  
CARÁCTER DE LAS NORMAS Y  
DEFINICIONES

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley comprende el régimen normativo aplicable a los intermediarios inmobiliarios que operen en el territorio nacional, con el fin de establecer sus derechos y obligaciones, de manera tal que se generen mecanismos de protección de frente a los eventuales riesgos sociales derivados de la actividad. Igualmente, esta Ley propende por el reconocimiento general de la actividad de los intermediarios inmobiliarios y el control de calidad de tales servicios.

Las disposiciones de esta ley se aplicarán a la actividad adelantada por personas naturales o jurídicas que, en calidad de intermediarios, prestan su concurso para la realización de operaciones sobre bienes inmuebles, en especial las relativas a:

1. La compra, venta, permuta, aporte en sociedad, constitución de patrimonio autónomo y, en general, a la negociación a cualquier título traslativo de dominio de todo o parte de inmuebles construidos o futuros.

2. La suscripción, compra, venta, permuta y, en general, a cualquier negociación de participaciones en empresas tales como personas jurídicas, sociedades de hecho, cuentas en participación, comunidades o patrimonios autónomos cuyos activos sean producto de un desarrollo inmobiliario destinado a ser adjudicado entre sus socios o partícipes.
3. El arrendamiento y los negocios jurídicos derivados de este y, en general, la conclusión de todo tipo de contrato relativo al goce de un inmueble, desamoblado o amoblado, así como la conclusión de todo tipo de contrato dirigido a adquirir u otorgar el dominio o el goce de unidades inmobiliarias sometidas a tiempo compartido, a que se refiere el Decreto número 1076 de 1997, salvo que dicha operación sea realizada por agencias de viajes y de intermediación turística.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Quien a partir de la entrada en vigencia de la presente ley actúe, desarrollo de la actividad de intermediación inmobiliaria, independientemente de la denominación que utilice, se regirá por esta ley y por todas aquellas otras normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 3°. *Carácter de las normas.* Las normas de carácter contractual contenidas en la presente ley admiten pacto en contrario, salvo que hayan sido calificadas como de orden público. Las demás normas contenidas en esta Ley son de orden público y cualquier pacto en contra de estas no producirá efecto alguno, salvo en aquellos

casos en los que de manera expresa se admita dicho pacto o se remita a la Costumbre Mercantil.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se entenderán como:

1. **Asesor inmobiliario:** Es la persona natural que en nombre y representación del intermediario inmobiliario realiza de manera personal las gestiones de mediación descritas en el artículo 1° de la presente Ley y que cumpla con los requisitos establecidos en la presente Ley para adelantar legalmente tal actividad.
2. **Intermediación inmobiliaria:** Es la gestión adelantada por una persona natural o jurídica, tendiente a realizar cualquiera de las operaciones sobre bienes inmuebles ajenos, descritas en el artículo 1° de la presente Ley.
3. **Intermediario inmobiliario:** Es una persona natural o jurídica, que se dedica a prestar servicios de mediación descritos en el artículo 1° y que cuentan con el registro establecido en la presente Ley.

## TÍTULO II PRINCIPIOS

Artículo 5°. *Principios.* La aplicación e interpretación de la presente ley se regirá de manera especial por los siguientes principios, y en lo no previsto en ellos, se acudirá a los principios generales del Derecho:

1. **Buena Fe:** El contrato de intermediación inmobiliaria deberá prepararse, celebrarse y ejecutarse de buena fe, quedando las partes obligadas no solo a lo que en él se exprese, sino a todo aquello que se derive de su naturaleza, debiendo obrar siempre con cooperación y conforme a lo que se espera del buen hombre de negocios.
2. **Transparencia:** Tanto la parte que hace el encargo u otorga el mandato, como el intermediario inmobiliario, deberán sujetar sus actuaciones, no solo respecto de ellos, sino de terceros, a criterios de objetividad, neutralidad y claridad en la información del negocio inmobiliario encomendado.
3. **Información:** Las partes del contrato de intermediación inmobiliaria deberán proporcionar toda la información que conozcan o a la cual puedan acceder con mediana diligencia, así como propender para que la misma sea completa, transparente, veraz, oportuna e idónea para el cumplimiento del objeto contractual. Cualquier omisión culposa en el suministro de información determinante hará responsable a la parte renuente por los perjuicios ocasionados.

4. **Lealtad:** Dentro del marco jurídico aplicable, el intermediario inmobiliario actuará con lealtad, tanto en la etapa precontractual como en la celebración y ejecución del contrato, no solo frente a la parte que hace el encargo u otorga el mandato, sino a los terceros interesados en el negocio inmobiliario y a los colegas con quien comparte la intermediación.

Asimismo, la parte que hace el encargo deberá actuar con lealtad e igualdad respecto de cada uno de los intermediarios inmobiliarios a quien encargue u otorgue el mandato para la intermediación para la celebración de cualquiera de los negocios inmobiliarios consagrados en el artículo 1°. Este principio cobija el respeto al pacto de exclusividad suscrito con el intermediario, tanto de las partes como de terceros, durante el tiempo de su vigencia.

## TÍTULO III

### REGLAS GENERALES DE LOS CONTRATOS DE INTERMEDIACIÓN INMOBILIARIA

Artículo 6°. *Existencia del contrato de intermediación inmobiliaria.* El encargo que es objeto de la intermediación inmobiliaria puede celebrarse por escrito, verbalmente o de cualquier otro modo inteligible, y aún por la aquiescencia tácita de una persona a la intermediación de sus negocios inmobiliarios por otra denominado intermediario inmobiliario.

Cualquiera que sea la forma elegida para su formación, el contrato deberá contener de forma expresa la orden para la cual se requiere la intermediación debidamente determinada y claramente identificada.

Parágrafo. En cualquier caso aplica lo establecido en el artículo 225 de la Ley 1564 de 2012.

Artículo 7°. *De la exclusividad.* Salvo pacto en contrario, la parte que hace el encargo u otorga el mandato, podrá servirse de varios intermediarios para el mismo negocio inmobiliario. En igual forma salvo estipulación en contrario el intermediario inmobiliario podrá serlo para diferentes encargantes.

Artículo 8°. *Delegación del encargo.* La gestión inmobiliaria será desempeñada por el intermediario inmobiliario, quien no podrá delegar su cometido sin autorización. Bajo su responsabilidad podrá emplear en el desempeño de la intermediación, dependientes en operaciones que, según las necesidades se confíen a estos.

En consecuencia, la delegación no autorizada o no ratificada expresa o tácitamente por quien hace el encargo, no da ningún derecho a terceros para cobrar comisiones u otro tipo de remuneración, alegando ser delegados o haber intervenido de alguna forma en el negocio para el cual le

fueron otorgadas las facultades al intermediario inmobiliario inicial.

Parágrafo. Cuando una persona natural ofrezca al cliente los servicios de intermediación en representación de un intermediario inmobiliario, aquella deberá acreditar su vínculo con este antes de la celebración del contrato de intermediación inmobiliaria.

Artículo 9°. *Requisito de procedibilidad.* Cuando el intermediario inmobiliario pretenda judicialmente el reconocimiento y pago de su comisión, deberá adjuntar, junto con la demanda, copia del certificado que lo acredita como intermediario inmobiliario, so pena de inadmisión de la misma.

Artículo 10. *Duración del encargo y sus efectos.* Los acuerdos de intermediación inmobiliaria, relativos a los negocios inmobiliarios mencionados en el artículo 1°, que no contengan expresamente limitación en el tiempo, se entenderán que tienen una duración de seis (6) meses. Transcurrido dicho término se entiende que el encargo se ha extinguido sin perjuicio de lo establecido en el siguiente inciso.

Salvo pacto en contrario, una vez expirado el encargo, pero como consecuencia de las gestiones diligentes y eficaz adelantadas por el intermediario inmobiliario durante la vigencia del contrato, las partes contactadas perfeccionan alguno de los negocios inmobiliarios contenidos en el artículo 1° de esta Ley, habrá lugar a la remuneración establecida para el intermediario.

Artículo 11. *Nulidad del contrato de intermediación.* Todo contrato de intermediación inmobiliaria celebrado con persona natural o jurídica que no cuente con el registro previsto en la presente ley será sancionado con nulidad relativa y será responsable por todos los perjuicios que ocasione.

Adicionalmente, lo anterior dará lugar a devolución de la comisión pagada, más una mitad a título de sanción a favor del encargante o mandante de buena fe.

#### TÍTULO IV

### REGLAS ESPECIALES DEL CORRETAJE INMOBILIARIO Y DEL MANDATO INMOBILIARIO

#### CAPÍTULO 1

##### **Del contrato de corretaje inmobiliario**

Artículo 12. *Contrato de corretaje inmobiliario.* El corretaje inmobiliario es un contrato en el que una persona llamada intermediario inmobiliario adquiere obligaciones tendientes a poner en relación a quien le hace el respectivo encargo con un tercero, para que celebren entre sí cualquiera de los negocios inmobiliarios a que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

El intermediario inmobiliario no guarda con quien le hace el encargo ninguna relación

de colaboración, dependencia, mandato o representación.

Artículo 13. *Limitaciones a la actividad del corredor inmobiliario.* El corredor inmobiliario tiene prohibido participar en cualquiera de los negocios previstos en el artículo 1° de la presente Ley, en las siguientes hipótesis, so pena de ser acreedor de la sanción a que haya lugar:

1. El intermediario inmobiliario debe cumplir con las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo que le sean aplicables.
2. El intermediario inmobiliario debe abstenerse de cumplir el encargo relacionado con bienes inmuebles objeto de proceso por restitución de tierras a que se refiere la Ley 1.448 de 2011 o que se encuentren fuera del comercio y cuando no se cumplen los procedimientos establecidos en cada caso.
3. El intermediario inmobiliario debe abstenerse de cumplir el encargo relacionado con bienes inmuebles que hayan sido usurpados a la nación o que tengan limitaciones en cuanto a su enajenación por exceder el valor máximo para la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

Artículo 14. *Servicios complementarios.* Se considerarán servicios complementarios al de corretaje: la prestación de servicios inmobiliarios relativos a actividades tales como precalificación jurídica y material del bien, intermediación de créditos para la adquisición del inmueble, preparación de documentos relativos a los negocios intermediados y su ejecución, depositarios de las arras de conformidad con el artículo 1859 del Código Civil colombiano y el artículo 866 del Código de Comercio, cotización de garantías y seguros de daños, consecución de informes de inspección física del estado del inmueble y entrega material del inmueble, entre otros, que se deriven o ejecuten de manera conexa con un contrato de intermediación inmobiliaria.

Cualquier estudio técnico o jurídico estará a cargo del interesado de modo que la diligencia y cuidado del intermediario inmobiliario se agota en la recomendación de la realización de los mismos. Sin embargo, las partes podrán acordar que dichos estudios sean realizados por el intermediario inmobiliario por cuenta y riesgo de quien hace el encargo.

Artículo 15. *Remuneración.* El intermediario inmobiliario tendrá derecho a su remuneración en todos los casos en que sea celebrado el negocio en que intervenga. Sin embargo, las partes podrán estipular que el intermediario inmobiliario reciba remuneración aunque el negocio en que intervenga no se llegue a celebrar o que, por el contrario, la intermediación sea gratuita, aunque tal celebración se produzca.

Salvo estipulación en contrario, la remuneración del intermediario inmobiliario será pagada por el vendedor.

Parágrafo 1°. Cuando se estipule que la remuneración será pagada por partes iguales entre los contratantes, y quien contacta inicialmente al intermediario inmobiliario haya estipulado con este una remuneración superior a la que se probare haber sido la acostumbrada para una intermediación inmobiliaria, la otra parte no estará obligada a pagar la mitad del exceso, salvo que así acepte expresamente.

Parágrafo 2°. Si con ocasión de un contrato de intermediación, que diere lugar al uso y/o goce de un inmueble en el que se hubiere pactado que en caso de que se llegare a perfeccionar una enajenación posterior a título oneroso, entre los contratantes vinculados, dicha estipulación valdrá y se aplicarán para el efecto las normas del contrato de corretaje inmobiliario.

Artículo 16. *Cuantía de la comisión.* El intermediario inmobiliario tendrá derecho al monto de la remuneración estipulada; a falta de estipulación a la establecida por la costumbre local del lugar donde está ubicado el inmueble o, en su defecto, por la general del país y, en ausencia de una u otra, a la que se fije por peritos.

Artículo 17. *Autorización de negocios inmobiliarios.* Los Notarios tendrán la obligación de verificar, antes de formalizar y autorizar cualquier acto jurídico que recaiga sobre un inmueble en el que intervenga un intermediario inmobiliario y en el que se consagre el pago de su respectiva comisión, que este cuente con el certificado a que hace referencia la presente Ley.

Los Notarios Públicos deberán dar aviso al operador del Registro cuando de la verificación resulte que el intermediario inmobiliario no cuenta con la inscripción en el Registro Nacional de Intermediarios Inmobiliarios (RNII) o con el certificado respectivo.

Artículo 18. *Obligación especial del intermediario inmobiliario.* El intermediario inmobiliario se ceñirá rigurosamente a los términos de la orden dada por quien le otorga el encargo y, en consecuencia, deberá obrar con la debida diligencia y cuidado encaminados a encontrarle un contratante que atienda a las necesidades e intereses del primero.

Artículo 19. *Responsabilidad del intermediario inmobiliario.* El intermediario inmobiliario indemnizará los perjuicios que su omisión injustificada ocasione a quien hace el encargo.

El intermediario inmobiliario responderá por su culpa en el incumplimiento de su encargo.

Para efectos de la indemnización de perjuicios, quien hizo el encargo deberá demostrar la culpa del intermediario inmobiliario.

Artículo 20. *Responsabilidad de quien hace el encargo.* El encargante indemnizará los

perjuicios que su omisión injustificada ocasione al intermediario inmobiliario.

El encargante responderá por su culpa en el incumplimiento de sus obligaciones.

Para efectos de la indemnización de perjuicios, el intermediario inmobiliario deberá demostrar la culpa o dolo del encargante.

Artículo 21. *Causales de terminación del contrato de corretaje.* El corretaje termina:

1. Por agotamiento de las obligaciones derivadas del contrato de corretaje.
2. Por la expiración del término para la duración de la intermediación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 10.
3. Por el evento de la condición prefijada para la terminación del corretaje.
4. Por la revocación de la parte que hace el encargo, en las condiciones establecidas en la presente Ley.
5. Por la renuncia del intermediario inmobiliario.
6. Por la muerte del intermediario inmobiliario o de la parte que hace el encargo.
7. Será justa causa para terminar el contrato el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contempladas en la presente Ley o en el contrato.
8. Será una justa causa para la terminación del contrato la insolvencia del uno o del otro de los contratantes, salvo pacto en contrario.
9. Por la interdicción del uno o del otro.
10. Por las demás contempladas en la Ley o en el contrato.

Artículo 22. *Terminación unilateral del encargo.* La parte que hace el encargo podrá revocar total o parcialmente el corretaje, a menos que se haya pactado su irrevocabilidad o que la orden se haya conferido también en interés del intermediario inmobiliario, en los términos señalados en el parágrafo del presente artículo, en cuyo caso solo podrá revocarse por justa causa.

La revocación de la parte que hace el encargo puede ser expresa y produce su efecto desde el día que el intermediario inmobiliario ha tenido conocimiento de ella. Así como la renuncia del intermediario inmobiliario produce su efecto desde el día que la parte que hace el encargo ha tenido conocimiento de ella.

Salvo que se haya pactado exclusividad en favor del intermediario inmobiliario no se entiende por revocación tácita el encargo del mismo negocio a distinta persona. El corretaje conferido por varias personas, solo podrá revocarse por todas ellas, excepto que haya justa causa o haya sido designado un representante en común.

Parágrafo. Se entenderá como interés del intermediario el tener una participación en el contrato subyacente del inmueble objeto de la intermediación.

Artículo 23. *Indemnización por terminación abusiva.* En todos los casos de revocación abusiva del corretaje tendiente al desconocimiento de la comisión, quedará obligado el encargante a pagar al intermediario inmobiliario la remuneración total a que hubiese tenido derecho y a indemnizar los perjuicios que le cause al intermediario inmobiliario.

Artículo 24. *Restitución de la documentación.* A la terminación del contrato por cualquier causa, el intermediario inmobiliario debe efectuar la restitución inmediata de los instrumentos que le hayan sido entregados por las partes para la ejecución del corretaje. El intermediario podrá conservar copia simple o auténtica de aquellos documentos que pueden servir al intermediario inmobiliario para justificar sus actos.

Artículo 25. *Efectos de la muerte del encargante.* Sabida la muerte de la parte que hace el encargo, cesará el intermediario inmobiliario en sus funciones; pero si de suspenderlas se sigue perjuicio a los herederos de aquella, será obligado a finalizar la gestión iniciada. Sin embargo, si luego de conocido el deceso del encargante sus sucesores celebran la enajenación del inmueble, gracias a la gestión anterior o posterior del intermediario inmobiliario, este tendrá derecho a exigir al adjudicatario la comisión inicialmente pactada.

Artículo 26. *De los sucesores del intermediario inmobiliario.* Los sucesores del intermediario inmobiliario que fueren hábiles para la administración de sus bienes, darán aviso inmediatamente de su fallecimiento, interdicción o insolvencia a la parte que hace el encargo. La omisión a este respecto los hará responsables de los perjuicios.

Artículo 27. *Inhabilidad.* La persona natural que desempeñe una gestión, con y sin subordinación, a una persona jurídica dedicada al corretaje inmobiliario, tiene que obtener autorización escrita de su empleador para actuar como intermediario inmobiliario independiente. En este caso deberá cumplir con las obligaciones consagradas en esta Ley para los asesores inmobiliarios.

Artículo 28. *Remisión.* Para lo no establecido en esta Ley se aplicarán al corretaje inmobiliario todas las normas establecidas en la Sección Primera del Título XIV, Capítulo VI del Código de Comercio relativas al corretaje.

## CAPÍTULO 2

### Del contrato de mandato inmobiliario

Artículo 29. *Mandato inmobiliario.* De conformidad con lo dispuesto en la Ley 820 de 2003, el contrato de administración encarna un mandato inmobiliario, contrato en el que

una persona llamada mandante inmobiliario confía la gestión de uno o más negocios de los referidos en el artículo 1° de la presente ley a otra llamada mandatario inmobiliario que se dedica profesionalmente a ello y que se hace cargo de tales negocios por cuenta y riesgo de la primera.

Parágrafo. Al tenor de la Ley 820 de 2003 y del artículo 2158 del Código Civil colombiano la gestión realizada por los mandatarios inmobiliarios de arrendamiento son actos de administración.

Artículo 30. *Concordancia de cuentas y libros.* Las cuentas que rinda el mandatario inmobiliario, deberán concordar con los asientos de sus libros.

Artículo 31. *Cesión del mandato.* El mandato inmobiliario será desempeñado personalmente por el mandatario, quien no podrá ceder su cometido sin autorización expresa.

Parágrafo. En caso de pretender la cesión del contrato de mandato, el mandatario deberá notificar al mandante su intención mediante comunicación escrita enviada por correo certificado. El mandante tendrá un término de cinco (5) días calendario para oponerse a la cesión, so pena de que su silencio sea entendido como aceptación.

Artículo 32. *Responsabilidad del mandatario.* El mandatario inmobiliario solo responderá por los daños directos derivados de su propia actuación o la de sus dependientes que le sea probada, de conformidad con contrato suscrito.

Artículo 33. *Remuneración del mandatario inmobiliario.* Cualquiera sea la naturaleza del mandato inmobiliario, el mandatario tendrá derecho a la remuneración estipulada o, en su defecto, a la que se determine por la costumbre en este género de actividades. A falta de una y otra la remuneración será establecida por el juez con intervención de peritos.

Artículo 34. *Remisión.* Se aplicarán al mandato inmobiliario todas las normas establecidas para el mandato consagradas en el Código Civil y de Comercio colombianas que no sean contrarias a las disposiciones contenidas en la presente ley.

## TÍTULO V

### DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN INMOBILIARIA

Artículo 35. *Desarrollo de la actividad inmobiliaria.* La actividad inmobiliaria se desarrolla a través de intermediarios inmobiliarios, quienes podrán ser persona natural o jurídica y prestarán sus servicios personalmente o a través de asesores inmobiliarios, respectivamente. Para el desarrollo de la actividad inmobiliaria se debe cumplir con los requisitos establecidos en la presente Ley.

Parágrafo. Solo podrán usar el título de intermediario inmobiliario o cualquiera de sus especies, los intermediarios inmobiliarios que cuenten con certificado como intermediario

inmobiliario vigente, expedido por una Entidad Especial de Verificación Inmobiliaria (EVI). Igualmente, solo podrá atender al público la persona natural que cuente con su respectivo certificado de asesor inmobiliario.

Artículo 36. *Requisitos para ser intermediario inmobiliario.* Para prestar los servicios de intermediario inmobiliario en el territorio nacional se requiere que la persona natural o jurídica cuente con el respectivo certificado que lo acredite como sujeto autorizado para actuar en el mercado inmobiliario, la cual será expedida previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 37. *Requisitos para obtener el certificado de intermediario inmobiliario.* Quienes aspiren a obtener el certificado de intermediario inmobiliario deberán:

1. Tratándose de personas naturales, tener nacionalidad colombiana o ser extranjero residente en Colombia. Las personas jurídicas deberán tener su domicilio principal o sucursal legalmente constituida y registrada o agencia en el territorio nacional y contemplar la intermediación inmobiliaria dentro de su objeto social.
2. En el caso de personas naturales y el representante legal de la persona jurídica, no haber sido condenado por la comisión de cualquiera de los delitos consagrados en los Títulos VII, IX y X del Código Penal colombiano. El mismo requisito se establece para quien sea representante, socio gestor o socio titular de al menos el 25% de las acciones de una persona jurídica cuyo objeto consista de forma principal o subsidiaria en la intermediación inmobiliaria.
3. No encontrarse inmerso en alguna de las inhabilidades establecidas en el artículo 14 del Código de Comercio colombiano y en la Ley 1116 de 2006.
4. Indicar si realizará sus actividades directamente y/o a través de asesores inmobiliarios.
5. Estar registrado como comerciante en el registro mercantil de la Cámara de Comercio de su domicilio principal, contar con RUT, demostrar su inscripción en el Sistema General de Seguridad Social Integral y contar con certificado de contador público o revisor fiscal de que cuenta con la totalidad de los libros del comerciante.
6. Contar, bien como intermediario inmobiliario persona natural o como representante legal de una persona jurídica, con el Certificado de Asesor Inmobiliario establecido en esta Ley.

Artículo 38. *Requisitos para obtener el certificado de inscripción de asesores inmobiliarios.* Para hacer la inscripción de que trata el artículo anterior el intermediario inmobiliario deberá demostrar que:

1. Tener nacionalidad colombiana o ser extranjero residente en Colombia.
2. Ser mayor de edad o menor de edad con autorización para trabajar.
3. Demostrar su idoneidad para ser asesor inmobiliario, mediante:
  - a) Título del respectivo programa académico debidamente reconocido por una entidad de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional que cubran las áreas del conocimiento establecidas en el parágrafo del presente artículo; o
  - b) Certificado de personas emitido por entidad de evaluación de la conformidad acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), bajo la norma ISO 17024 y que cubra las áreas del conocimiento establecidas en el parágrafo del presente artículo.

Parágrafo 1°. Los programas deben cubrir como mínimo: a) Titularidad de bienes inmuebles, b) gravámenes inmobiliarios, c) limitaciones a la propiedad y medidas cautelares, d) normatividad del ordenamiento territorial, e) instrumentos contractuales inmobiliarios, f) sistemas de investigación sobre antecedentes del inmueble, g) responsabilidad civil derivada de la intermediación; h) derecho del consumidor, i) conocimientos básicos de notariado y registro, j) tributación y catastro, k) instrumentos financieros, y l) régimen de propiedad horizontal.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36 de la Ley 1673 de 2013, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará la actualización de las áreas de conocimiento mínimas requeridas que serán objeto de evaluación y establecerá el término de validez de la inscripción.

Artículo 39. *De la obtención de certificados de calidad.* El asesor inmobiliario deberá inscribirse ante una entidad especializada para ello, la cual proveerá a la persona inscrita un certificado que la acredite como apta para desarrollar la actividad de intermediación inmobiliaria, con el cual podrá ejercer las actividades propias de la actividad ante el público en general.

Artículo 40. *Ejercicio ilegal de la actividad de intermediación inmobiliaria.* Ejerce ilegalmente la intermediación inmobiliaria la persona que, sin cumplir con las calidades y requisitos mínimos exigidos en la presente ley o sin contar con el respectivo certificado, participe en la intermediación o asesoramiento de cualquier acto de los previstos en el artículo 1° de la presente ley.

En la misma falta incurre el intermediario inmobiliario que se valga de asesores que no cumplan con los requisitos previstos para estos en la presente Ley.

La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá y sancionará por el ejercicio ilegal de la actividad de intermediación inmobiliaria de conformidad con el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

Artículo 41. *Encubrimiento del ejercicio ilegal de la intermediación inmobiliaria.* Cualquiera que tenga conocimiento de que una persona natural o jurídica está ejerciendo como intermediario o asesor inmobiliario sin cumplir con los requisitos previstos en la presente Ley, podrá acudir a la Superintendencia de Industria y Comercio, quien conocerá y sancionará por el ejercicio ilegal de la profesión de conformidad con el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

Artículo 42. *Entidades de certificación de calidad de intermediarios y asesores inmobiliarios.* Los certificados de intermediador inmobiliario y de asesor inmobiliario de que trata la presente ley, serán expedidos por las Entidades Especiales de Verificación Inmobiliaria (EVI). Las EVI son entidades sin ánimo de lucro de naturaleza privada en las que participan en su gobierno intermediarios y asesores inmobiliarios directa o indirectamente. Su gobierno será democrático.

Las EVI se encargarán de:

1. Previa verificación y constatación del cumplimiento de los requisitos establecidos para los intermediarios inmobiliarios establecidos en la presente ley, expedir el respectivo certificado de intermediador inmobiliario, en la categoría de corredor y/o administrador inmobiliario.
2. Previa verificación y constatación del cumplimiento de los requisitos y la suficiencia de los mismos para los asesores inmobiliarios, expedir el respectivo certificado de asesor inmobiliario.
3. Llevar en su protocolo y publicar en página web la lista de intermediarios y sus respectivos asesores inmobiliarios.

Parágrafo. La EVI que pretenda certificar personas para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, deberá previamente obtener su acreditación ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) bajo la norma ISO 17024.

Artículo 43. *Enajenamiento de bienes inmuebles de propiedad del Estado.* La enajenación de los bienes inmuebles de propiedad del Estado se seguirá realizando bajo las modalidades establecidas en las normas aplicables a la materia. No obstante, el proceso respectivo podrá ser delegado en los intermediarios inmobiliarios de que trata esta ley, bajo la modalidad de concurso de méritos.

Artículo 44. *Del control de precios en la prestación de los servicios inmobiliarios relacionados con estas transferencias.* Los servicios a los que hace referencia el artículo anterior estarán bajo el control de precios bajo la modalidad de libertad vigilada, a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Artículo 45. *Transición.* Las normas establecidas en el presente título comenzarán a regir transcurridos seis (6) meses contados a partir de la existencia de la primera EVI que cuente con la acreditación ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) bajo la norma ISO 17024.

## TÍTULO VI

### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 46. *Remisión normativa.* En lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las normas establecidas en el Código de Comercio.

Artículo 47. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias. Los contratos celebrados con anterioridad a su entrada en vigencia se regirán por las normas vigentes al momento de su respectiva celebración.

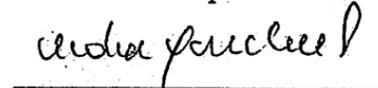


Senador de la República

JUAN CARLOS RESTREPO



Senador de la República



Senador de la República

Senador de la República

Senador de la República

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Atentamente me permito presentar para la discusión y aprobación final del Congreso de la República el proyecto de ley, “*por medio del cual se dictan normas en intervención económica del Estado en la economía en materia de intermediación inmobiliaria y se establecen otras disposiciones en materia de control de calidad en la prestación de tales servicios*”.

El presente proyecto de ley se requiere para permitir a los propietarios de bienes raíces y a los intermediarios del mercado inmobiliario

contar con una legislación moderna, que les permita desarrollar con mayor seguridad jurídica sus actividades, mejorando su productividad y permitiendo reducir la informalidad que ronda el sector de los servicios inmobiliarios; todo ello, en beneficio de la sociedad representada en: mejor utilización del suelo, mayor acceso a la vivienda, apoyo al orden territorial a cargo del Estado y, finalmente, a que los consumidores y usuarios de vivienda y tierras, obtengan bienes adecuados a sus necesidades.

### **Necesidad del Proyecto**

La intermediación inmobiliaria en la legislación colombiana, al ser un servicio comercial, tiene su sustento en los Códigos de Comercio y Civil. En adición, el contrato de administración inmobiliaria de vivienda se encuentra bajo supervisión de las alcaldías locales de conformidad con lo prescrito en la Ley 820 de 2003.

No obstante, a diferencia de otros países, Colombia no cuenta con un cuerpo especializado de normas que brinde un marco adecuado a las relaciones que se derivan entre los propietarios de inmuebles y quienes prestan servicios de intermediación inmobiliaria. En tales jurisdicciones además de dotar al comercio de herramientas legales ágiles, se precisa con especial ahínco la necesidad de que los agentes sean formales.

Es por ello que una legislación como la que se propone, evitará que se sigan presentando en el mercado personas inescrupulosas que desarrollan empresas fraudulentas que estafan sin distinguir alguno a propietarios y consumidores, al recibir dineros, para después desaparecer de la noche a la mañana. Los recuentos en los medios de comunicación de esta problemática no son pocos. Algunos de estos casos se pueden detallar en:

- *El Heraldo*<sup>1</sup>: <https://www.elheraldo.co/judicial/la-carcel-senalados-jefes-de-red-de-estafas-inmobiliarias-por-20-mil-millones-313439>
- *Vanguardia Liberal*<sup>2</sup>: <http://www.vanguardia.com/judicial/308566-cuidado-no-sea-victima-de-estafas-inmobiliarias>
- *El País*<sup>3</sup>: <http://www.elpais.com.co/california/informe-exclusivo-con-remates-de-vivienda-estafaron-a-41-familias-en.html>

De otra parte, para la economía nacional es fundamental que los negocios inmobiliarios sean efectivos. Según cifras de la Superintendencia de Notariado y Registro, en el año se dejan de inscribir 158.785 actos y aparecen reportados en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado 892 procesos activos que corresponden en un 80% a eventuales fallas en el servicio registral y el 10% a eventuales fallas en el servicio notarial,

pero que realmente corresponden a escrituras que no han sido otorgadas en debida forma bien sea por desconocimiento, suplantaciones o defraudaciones y cuyas pretensiones superan 1 billón de pesos en el año. Cifras que podrían reducirse sustancialmente si quienes intervienen en tales negocios se asisten de un comerciante profesional en la intermediación inmobiliaria.

Antes de concluir el presente punto, citando como fuente a Fedelonjas, se puede establecer que el nivel de intermediación en el mercado inmobiliario en Colombia en materia de corretaje es promedio, pero que en lo relativo a la intermediación de inmuebles con destino a arrendamiento sea bajo. En particular, considera el gremio de las Lonjas de Propiedad Raíz del País que en materia de compraventa el sesenta por ciento (60%) del valor de las operaciones sean intermediadas, mientras que no más del quince por ciento de los valores producto de arrendamientos provienen de inmuebles arrendados a través de una inmobiliaria.

### **Intervención Económica del Estado en la Economía en Materia de Intermediación Inmobiliaria y del control de calidad en la prestación de tales servicios**

- *Deber de protección y garantía al Derecho a la Vivienda Digna*

El Derecho a la Vivienda Digna está consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que reza “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”, su alcance hermenéutico ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en el sentido de ampliar su vocación prestacional y darle el mismo tratamiento que a los demás derechos fundamentales.

En ese sentido, para la Corte Constitucional es bastante cuestionable la tesis según la cual el Derecho a la Vivienda Digna es tan solo un Derecho Social, Económico y Cultural (DESC), pues en ese evento su alcance se estaría limitando única y exclusivamente a un carácter prestacional. Por el contrario, ha sostenido dicha corporación, que el Derecho a la Vivienda Digna, no solo por conexidad a derechos que sí fueron calificados como fundamentales por el constituyente primario, como el derecho al mínimo vital, a la vida y la salud, sino que de manera autónoma tiene carácter de fundamental, lo que exige su garantía de manera prioritaria. Lo anterior se encuentra respaldado en sentencia de la Corte Constitucional T- 175 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa.

En particular, la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, según las

<sup>1</sup> Visitado el 3 de agosto de 2016.

<sup>2</sup> Visitado el 3 de agosto de 2016.

<sup>3</sup> Visitado el 3 de agosto de 2016.

cuales para la efectividad del derecho a la vivienda digna se deberá garantizar:

a) *Seguridad Jurídica de la Tenencia.* La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. b) *Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura.* Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. c) *Gastos Soportables.* Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. (...)⁴.

Con ello se evidencia la extensión y la amplitud del alcance del Derecho a la Vivienda Digna, la cual exige un conocimiento jurídico y económico idóneo, serio y oportuno para todas las personas que a cualquier título usen, gocen o dispongan de un bien inmueble, especialmente el destinado a la habitación de la familia, por la importancia que constitucional y jurisprudencialmente se le ha dado al núcleo familiar, en el cual se entiende que toda persona debe estar en condiciones mínimas de poder desarrollar su proyecto de vida, toda vez que la persona que carece de vivienda deberá entenderse que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

Los conocimientos que alrededor de la propiedad raíz se exigen hoy en día en aras de garantizar el Derecho a la Vivienda Digna son tan amplios que escapan al conocimiento común que sobre la materia un individuo deba tener, especialmente cuando se trata de personas cuya profesión u oficio no se lo exige o de personas que por cualquier situación se encuentran en estado de vulnerabilidad. Ello ha conllevado directamente a que en Colombia las condiciones se presten para que muchas personas y familias habiten en lugares de riesgos no mitigables, sean víctimas fatales de catástrofes previsibles o sean sujetos de estafas o fraudes sobre recursos que normalmente representan una proporción importante, cuando no todo su capital, especialmente porque jurídica y culturalmente la propiedad raíz siempre ha sido

valorada como el bien de mayor valor, máxime en una sociedad que culturalmente siempre aspira a la vivienda propia.

- *Del enajenamiento de bienes inmuebles de propiedad del Estado y del control de precios en la prestación de los servicios inmobiliarios relacionados con estas transferencias*

Corresponde al Congreso establecer las reglas para la enajenación de los inmuebles de propiedad del Estado. Para ello, se han establecido varias normas, no obstante el Estado requiere de comerciantes especializados en la materia para el desarrollo de avalúos y para promover su venta, con el fin de lograr una mayor eficiencia en las mismas.

Correlativamente a ello, se requiere que dadas las circunstancias en las que los intermediarios inmobiliarios prestarían sus servicios, es importante establecer el control de precios de los servicios relacionados con estos inmuebles de propiedad estatal.

Para ello, se propone la necesidad de establecer un control de precios a los servicios de intermediación inmobiliaria que verse sobre la enajenación de inmuebles de propiedad del Estado, bajo la modalidad de libertad vigilada de precios.

- *Del conocimiento especializado del régimen agrario y de la propiedad rural*

Para efectos de la intermediación inmobiliaria se destacan la Ley 160 de 1994 y la Ley 1448 de 2011. En efecto, este par de normas han impactado de tal manera la propiedad rural, su forma de adquisición, redimensión, enajenación, titulación y extinción, entre otros, que resulta inobjetable la necesidad de profesionalizarse en tales aspectos, so pena de que campesinos, compradores, vendedores e instituciones administrativas continúen ingresando en un posible caos contractual promovido por intermediaciones improvisadas.

Encuanto a la Ley 160 de 1994, basta con conocer sus objetivos para entender lo trascendental de su promulgación. Así, para efectos de la actividad de intermediación inmobiliaria en la negociación de predios rurales, vale la pena resaltar el propósito consagrado en el numeral "Segundo" - "Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico".

Lo fundamental que debe advertirse con dicha normatividad, es que el suelo rural, de gran importancia tradicional en Colombia para el legislador y el común de los ciudadanos, continúa siendo objeto de especial protección y discusión como puede evidenciarse con el reciente acuerdo de paz. Por tal motivo, el conocimiento de su regulación y debido manejo, no solo es de interés

⁴ Sentencia T- 175 del 2 de abril de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa. Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional. Expediente T-3681678.

político y jurídico, sino que abarca incluso hasta la persona del intermediador inmobiliario, a quien se acude precisamente por su especial conocimiento sobre el asunto, no obstante hasta la fecha cualquiera puede realizar dicha actividad.

Se trata de un conjunto de normas respecto de las cuales no se ha hecho la suficiente pedagogía, razón por la cual no ha habido una adecuada difusión y no se han dimensionado los problemas en que pueden incurrir compradores y vendedores, o más ampliamente propietarios y adquirientes.

Así las cosas, por cuenta de normas como la que se comenta, el intermediario inmobiliario debe ir mucho más allá del conocimiento de unos títulos de adquisición respecto del inmueble para el cual intermedia. Sucede que, con la nueva ley, un inmueble carga con todo un historial personal de sus propietarios antecesores. Si dentro de ese historial está la comisión de delitos, ese inmueble está tan dañado jurídicamente como si estuviese gravado o embargado.

Son, entonces, de resaltar para un adquiriente y su intermediario entre muchas, las disposiciones de la denominada “Ley de Víctimas” en la que se aclara a quién se le dará el tratamiento de víctima, las hipótesis en las que proceden las acciones de restitución de los despojados y desplazados y el procedimiento en caso de abandono forzado de las tierras.

Sin lugar a dudas, la situación política, social y económica del país ha exigido por décadas reglamentaciones dispersas en materia inmobiliaria y urbanística que escapan al conocimiento ordinario de los propietarios y que exigen la calificación e idoneidad de personas que procuren el cumplimiento de la norma en aras de proteger a las partes en su vivienda y patrimonio para evitar perjuicios que como se explicó, trascienden la esfera privada a asuntos de orden público.

- *De la diversidad normativa y pluralidad de instrumentos urbanos*

No es un misterio que desde la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997 la diversidad de reglamentación en materia de ordenamiento territorial es no solo más diversa, sino más dispersa y compleja, pues alrededor de la explotación del suelo convergen múltiples asuntos difíciles de manejar, solo para mencionar una de ellas es la pugna entre la propiedad privada y el interés público.

Adicionalmente, el manejo del suelo presenta otra serie de dificultades jurídicas, toda vez que de manera centralizada se han regulado ciertos aspectos, pero a nivel territorial, cada municipio, por disposición constitucional, tiene autonomía para el manejo del suelo y la clasificación del mismo, motivo por el cual el conocimiento en materia urbana es cada vez más especializado y descentralizado.

Basta con mencionar solo algunas de las dificultades que se presentan por el simple

desconocimiento de las normas urbanas vigentes y su respectivas consecuencias: (i) falta de información al comprador de las implicaciones de vivir bajo el régimen de propiedad horizontal, lo que conlleva en múltiples ocasiones al impago de sus expensas ordinarias y extraordinarias, (ii) especulación con el precio del suelo cuando se anuncian o efectivamente se modifican los cambios del suelo, (iii) desarrollo de viviendas sin disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, (iv) vulneración de las prohibiciones de arrendar o enajenar vivienda de interés social adquirida con subsidio, (v) promoción y venta de proyectos inmobiliarios no licenciados o ejecutados sin cumplimiento de las normas sismorresistentes, (vi) suspensión y cierre de los establecimientos de comercio por operar en inmueble propio o arrendado en contravención de los usos y destinaciones autorizadas en el respectivo ordenamiento territorial, (vii) pérdida de la propiedad o derechos vinculados al dominio de inmuebles con riesgos inminentes de ser objeto de procesos de extinción de dominio, (viii) adquisición de inmuebles para ser desarrollados con limitaciones urbanísticas para su explotación, entre otros.

De esta manera se evidencia la inminente necesidad de exigir un mínimo de idoneidad en la persona que preste servicios de intermediación inmobiliaria, toda vez que en el ordenamiento jurídico colombiano se ven materializadas exigencias necesarias por las dinámicas sociales y urbanas en la explotación, posesión y propiedad, tanto de los inmuebles urbanos como rurales. La complejidad actual del ordenamiento jurídico no recae única y exclusivamente sobre inmuebles rurales, por el contrario dicha complejidad es igual o mayor en bienes urbanos, pues en ambos casos son bienes limitados, de alta demanda y de especial protección por el legislador, pues su finalidad no es otra que satisfacer necesidades primordiales de las personas como lo son su vivienda o el desarrollo de sus actividades económicas.

La normativa anteriormente citada no es propia del conocimiento de una persona del común, sino que por el contrario requiere de un conocimiento calificado y de manera específica cuando se trata de distintos tipos de inmuebles, lo que implica que no cualquier persona puede estar en la capacidad de asesorar de manera profesional la enajenación o adquisición de inmuebles en Colombia.

- *Regulación de profesiones y oficios*

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, Colombia adoptó la forma de Estado Social de Derecho fundada principalmente en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, con el fin de garantizar, entre otras cosas, “la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. Así, pues, para cumplir los fines constitucionales, las autoridades de la República

están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Es por esto que todos los esfuerzos legislativos y gubernamentales deben estar orientados a la adecuación de las instituciones jurídicas que sirven como herramientas para alcanzar estos propósitos constitucionales.

Ahora bien, en aras de alcanzar los propósitos constitucionales, el artículo 26 de la Constitución Política de Colombia dispuso lo siguiente: “toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

En este sentido, como lo ha señalado la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos jurisprudenciales, este artículo goza de una doble connotación, toda vez que contiene, en primer lugar, una garantía constitucional en virtud de la cual todo individuo puede decidir a qué actividad dedicar su fuerza productiva, por lo que esa libertad, es un “desarrollo obvio del principio fundamental de respeto al libre desarrollo de la personalidad, columna vertebral de todo Estado social de derecho y límite a la acción del poder público frente a la órbita de decisión autónoma del individuo. Además, esta libertad adquiere especial importancia en la medida en que su ejercicio opera en uno de los campos que más dignifica al ser humano: el del trabajo” y al mismo tiempo, establece que esa libertad de la que goza toda persona se puede ver limitada, por ejemplo, cuando las profesiones o los oficios implican un riesgo social.

Es por lo anterior que en el ordenamiento jurídico colombiano hay profesiones y oficios que se encuentran limitados y regulados por la ley, teniendo en cuenta que su ejercicio conlleva un riesgo social, siendo el Congreso el que “tiene el deber de proteger el interés general y los derechos subjetivos exigiendo una formación académica adecuada y suficiente en los casos en los cuales una profesión u ocupación implique un riesgo social”.

La Corte Constitucional ha diferenciado los límites de dicha garantía de la siguiente manera: “i) intrínsecos, los cuales tienen que ver con la naturaleza finita del objeto de protección del derecho; y ii) extrínsecos, intervenciones que son impuestas por el ordenamiento jurídico”. Al respecto, “la competencia del Congreso en esta

materia se concreta en la posibilidad de expedir las normas sobre: (i) la identificación y reconocimiento de las profesiones; (ii) la exigencia de títulos de idoneidad; (iii) los requisitos de formación académica; (iv) la definición de las ocupaciones y oficios que, aun sin necesitar formación académica, generan riesgo social y requieren un mayor grado de injerencia estatal; y, en general, (v) el régimen jurídico que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios y, correlativamente, las sanciones que cabe imponer”.

Siguiendo esta línea argumentativa, resulta fundamental mencionar que estas limitaciones encuentran su razón de ser, especialmente en la protección de los derechos de terceros que se han capacitado para desarrollar una profesión u oficio, de aquellas personas que quieren desempeñarse en las mismas, sin haber obtenido los méritos para hacerlo y, en general, en la tutela del interés general, garantizado en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política colombiana, protegiendo así a la población del inadecuado ejercicio de estas labores o actividades, con el fin de que no “se atente contra las buenas costumbres, la salud o la integridad física de las personas”.

Sentado lo anterior, es ahora procedente mencionar que la Corte Constitucional ha resaltado que para que sea legítima la regulación de un oficio o profesión, el legislador debe atender a tres clases de límites previa la exigencia de títulos de idoneidad o la imposición de restricciones o cargas; en este sentido existen límites materiales, en el entendido de que las limitaciones o restricciones deben ser razonables y proporcionadas, pues no puede significar una restricción arbitraria e inequitativa al ejercicio de tales actividades individuales, pues significaría “una vulneración del núcleo esencial del derecho a ejercer un oficio y la negación de derechos que le son inherentes”.

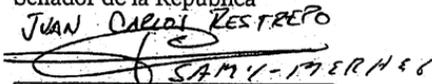
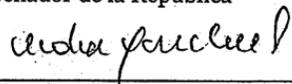
Además de establecer restricciones materiales, la jurisprudencia constitucional ha establecido límites competenciales, en el entendido de que las medidas adoptadas por el legislador no solo deben ser razonables y proporcionadas, sino que dichas competencias, no pueden ser trasladadas al ejecutivo ya que están reservadas al Congreso de la República.

Ahora bien, es importante mencionar que el riesgo social, conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, “consiste en la contingencia dañosa a que puede verse expuesta una persona o la sociedad, por quien ejerce una ocupación sin la idoneidad necesaria que lo habilite para realizarla de manera eficiente”. En este punto resulta fundamental precisar que la Constitución establece que el legislador no solo debe exigir títulos de idoneidad para el ejercicio

de las profesiones, sino que también lo habilita para exigirlos para el ejercicio de los oficios.

Habiendo, entonces, a lo largo del presente escrito la existencia de riesgo social en el desarrollo de actividades de intermediación inmobiliaria, se justifica el trabajo del Congreso sobre la materia.

Para finalizar se concluye que el proyecto de ley que hoy se radica resulta de gran conveniencia para el país y la sociedad colombiana.

  
 Senador de la República  
 JUAN CARLOS RESTREPO  
  
 Senador de la República  
  
 Senador de la República

Senador de la República

Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
 (arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de septiembre del año 2017 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 124** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por los honorables Senadores *Juan Samy Merheg Marín, Juan Carlos Restrepo, Nidia Marcela Osorio*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 124 de 2017 Senado**, por medio del cual se dictan normas en intervención económica del Estado en la economía en materia de intermediación inmobiliaria y se establecen otras disposiciones en materia de control de calidad en la prestación de tales servicios”, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Juan Samy Merheg Marín, Juan Carlos Restrepo, Nidia Marcela Osorio*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Cuarta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cumplase.

El Segundo Vicepresidente del honorable Senado de la República,

*Antonio José Correa Jiménez.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se crea el Registro de  
 Deudores Alimentarios Morosos (Redam)  
 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2017

Doctor

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Secretario General

Comisión Primera

Senado

**Referencia: Informe de ponencia Proyecto de ley número 08 de 2017.**

Distinguido Secretario:

De conformidad con el encargo que me hiciera la Mesa Directiva, presento ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 08 de 2017 Senado**, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones, presentado por la honorable senadora Maritza Martínez Aristizábal.

### **1. OBJETO Y CONTENIDO**

El proyecto de ley tiene por objeto “*crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias*”, y consta de nueve (9) artículos, incluyendo la vigencia, y se contemplan las siguientes medidas:

En el artículo 1°, la creación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

En el artículo 2°, “se establece el ámbito de aplicación de las medidas que se contemplan. Así pues, se consigna que el registro en el Redam se hará a todas las personas que se encuentren en mora de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, o acuerdos de conciliación. Así mismo, se dispone que la obligación económica cuya mora genera el registro corresponde a la de alimentos congruos o necesarios, definitivos o provisionales”.

En el artículo 3°, se establece el procedimiento y los términos para efectuar el registro en el Redam, mientras en el 4° las funciones de este registro y en el quinto, el contenido mínimo de la inscripción en el Redam.

Por su parte, en el artículo 6° se establecen las consecuencias y efectos de estar registrado en el Redam, contemplándose en el artículo 7° que será “el Ministerio de Justicia y del Derecho (...) el encargado de implementar, administrar y mantener actualizado el Redam, como base de datos pública, así como también se establece que la implementación del mentado Registro deberá llevarse a cabo en el término de seis meses contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

En el artículo 8° se hace una remisión general a los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, o la que la reemplace o modifique, en lo concerniente a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos; y en el artículo noveno se prevé que la ley regirá a partir de la fecha de expedición, derogando las disposiciones que le sean contrarias.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Según la autora<sup>1</sup>:

“En la actualidad existen tres tipos de instrumentos legislativos dirigidos a garantizar los derechos de cuidado y manutención frente a hijas e hijos, y aquellas establecidas para sancionar su incumplimiento: (i) sobre los alimentos que se deben por ley a algunas personas, dentro de las que se encuentran hijas e hijos, contemplado en el Código Civil; (ii) sobre el Derecho de Alimentos, la obligación alimentaria, y sobre la mora en el cumplimiento de la obligación contemplado en el Código de Infancia y Adolescencia; y finalmente, (iii) sobre el delito de inasistencia alimentaria tipificado en el Código Penal.

“Así mismo, los conflictos asociados al incumplimiento o inasistencia alimentaria pueden tramitarse a través de una vía penal, y dos vías

administrativas. Es la Fiscalía la institución responsable de activar el proceso penal con la denuncia del (la) alimentante, su representante cuando es menor de edad, o de un ciudadano. *Las otras dos vías se establecen a través del “proceso civil ejecutivo y la vía civil administrativa de imposición de la medida de amonestación en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)”*.

“Pese a la existencia de estos mecanismos, es preciso resaltar que la reclamación de alimentos a través de cuota alimentaria puede surtir ya sea por vía administrativa a través de las Comisarías de Familia, o por vía judicial a través de las demandas de alimentos ante los Juzgados de Familia. Sin embargo, estos dos procesos tienen limitaciones derivadas no solo de la congestión propia de los despachos, sino también por los patrones que operan en la asignación de dichas cuotas a través de cualquier decisión administrativa o judicial; lo anterior representa que un porcentaje representativo de las demandas de alimentos por parte de las mujeres, en representación de sus hijas e hijos sean resueltas sin dar cumplimiento a la prevalencia a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y por tanto le sean asignadas cuotas insuficientes que no se compadecen realmente con los gastos proporcionales del cuidado y manutención en el marco del derecho de alimentos.

“Por otro lado, se presenta dilación en los procesos debido a que en reiteradas oportunidades se lleva a conciliar sobre el incumplimiento por parte del deudor, lo que perpetúa la conducta grave de sustracción de la responsabilidad alimentaria en contra de hijas e hijos, e indirectamente contra la madre, tal como lo contempla la Ley 1257 de 2008 sobre las diferentes formas de discriminación contra las mujeres.

“Tal y como se ha señalado anteriormente en el estudio realizado por Dejusticia, sobre el delito de inasistencia alimentaria, se determinó que el número de denuncias por este delito que llegan a la instancia penal es menor en comparación con otro tipo de delitos y que, en efecto, la administración de justicia en el marco del proceso penal actúa de forma más oportuna, aunque en siete de cada diez casos estos terminan con conciliación.

“*Aunque observamos un mayor nivel de casos por IA que finalizan en comparación de otros delitos, muy pocos de estos procesos terminan con sentencia condenatoria. La mayoría finaliza por conciliación. Concluimos que los procesos por IA se mueven más, y finalizan en mayor medida, pues en ellos se destina un mayor esfuerzo de funcionarios judiciales al perfeccionamiento de conciliaciones (“). A su vez, las conciliaciones realizadas por fiscales, parecen ser de menor calidad que las realizadas por otros funcionarios”*.

“El diagnóstico más actualizado que se registra en el tema determina que “*los procesos por IA en inventario corresponden a menos del 3% del*

<sup>1</sup> Proyecto de ley número 08 de 2017, exposición de motivos, página 13 y ss.

*inventario total de casos para la Ley 906 de 2004. A 2010, dicha proporción es menor a la de todos los demás delitos analizados*". Así mismo, al señalar la proporción de casos que entran y salen al sistema judicial relacionados con la temática, se evidencia que *"en cuanto a las salidas, los casos por IA representan un porcentaje de casos mayor al de las entradas*.

*"Mientras que las entradas por IA equivalen a un décimo de todas las entradas, las salidas corresponden a más de un sexto de los procesos que finalizan por todos los delitos. Ello significa que los procesos de IA se tramitan de manera más eficiente que el promedio de delitos"*.

"Sin embargo, y gracias a los valiosos aportes del estudio, se evidencia que el derecho al acceso a la justicia que tienen las víctimas del delito de inasistencia alimentaria no se garantiza de manera efectiva si el trámite procesal se finaliza en un 53% con la conciliación, más aún cuando del total de condenas, las de inasistencia alimentaria representan el 1%, tal y como se indicó anteriormente.

"Finalmente, se logra establecer que *"la base de datos de la Fiscalía indica que, dentro del sistema acusatorio, entre 2005 y 2010 ingresaron cerca de 250 mil procesos por IA. Aproximadamente un sexto de estos casos no había finalizado a enero de 2011; a su turno, la mayoría de procesos en curso han sido archivados (un 85% de los casos en curso, que corresponden a un 14% de las entradas). Notablemente, alrededor de un 85% de los procesos finalizaron de alguna manera. Más de dos tercios de las salidas son conciliaciones (56% de los procesos que ingresaron). Un poco menos de un tercio de las salidas son preclusiones (un quinto de los ingresos); y un poco más de uno de cada cien procesos culmina en sentencia (de las que nueve de cada diez son condenatorias)"*.

"Frente a lo anterior es importante resaltar, como ya se ha dicho, que el incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un predominante componente de desigualdad y discriminación contra las mujeres y sus hijas e hijos, pues evidencia la carga cultural estereotipada alrededor del ejercicio y del cuidado.

"Al hacerse exigible ante instancias judiciales y/o administrativas la restitución del derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes, su restitución se ve limitada por al menos dos grandes obstáculos dentro del proceso penal, (i) *"los problemas relacionados con la certeza probatoria de la evidencia"* y (ii) *"la capacidad económica o ubicación del alimentante"*. Estos dos factores hacen que incluso las conciliaciones por montos menores a los contemplados por la ley, es decir, con base en la presunción del ingreso del salario mínimo por parte del alimentante, no evidencie ser un mecanismo efectivo de coacción frente a su cumplimiento, y por tanto, el incumplimiento de

la obligación aún después de la conciliación sea tan reiterado.

"Por lo anterior, existe la necesidad de ampliar los mecanismos de exigibilidad y sanción de este delito, que redunde en herramientas más efectivas, sin que ello implique el aumento de penas; lo que permite establecer que *"la generación de espacios e incentivos de la obligación alimentaria, más allá de sus propósitos punitivos* implica la adopción de medidas legislativas tales como el mejoramiento de los sistemas de identificación, monitoreo y reporte de los (las) alimentantes que incumplan su obligación de cuidado y manutención, facilitarían que la sanción legal cumpliera con su objetivo de persuadir a los demandados para que se abstuvieran de cometer o reiterar la conducta delictiva.

*"Así mismo, la realidad sociocultural acarrea que especialmente los hombres y algunas mujeres no sean conscientes de la relevancia de las obligaciones que tienen frente a sus familiares, al igual que los preceptos culturales instalados en el sistema de valores de quienes administran justicia, quienes asocian la exigencia del cumplimiento alimentario que elevan las mujeres frente a los padres de hijas e hijos como un factor de manipulación por parte de las primeras, todo lo anterior evidencia los factores externos que influyen sobre la ineficacia del aparato de justicia "tanto en lo penal como en lo civil, y revelan la necesidad de desplegar programas dirigidos a promover el cambio cultural, siendo esta responsabilidad de resorte común al conjunto del Estado, resaltando la responsabilidad de la administración central y las administraciones territoriales"*<sup>2</sup>.

### **3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

Relaciona la Senadora Maritza Martínez, autora del proyecto, las normas de carácter internacional y del derecho interno que sustentan su iniciativa. Se lee en la exposición de motivos:

"El marco internacional establece instrumentos concretos que reconocen y garantizan la obligación alimentaria como parte fundamental para el ejercicio de los derechos.

Se destaca la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la cual establece en su artículo 3° que *"en todas las medidas aplicables a los niños y a las niñas que tomen las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deberá tenerse como consideración primordial la atención del interés superior del niño"*; además señala que *"(...) los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él*

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 17.

*ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”.*

Así mismo, la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias de 1989 establece en su artículo 1° que se *“tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte”* y que adicionalmente, *“se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales. Los Estados podrán declarar al suscribir, ratificar o adherir a esta Convención que la restringen a las obligaciones alimentarias respecto de menores”.*

De igual forma en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en el año de 2004 en el Consenso de México se acordó por parte de los países participantes (incluido Colombia): *“(…) viii) Revisar y examinar las políticas y legislación, a fin de fortalecer la obligatoriedad del pago de asistencia económica de niños, niñas, adolescentes, así como instar a los Estados a convenir tratados para el cobro de las obligaciones de los evasores (…).”*

Con relación a lo anterior, y tratándose de una violencia económica que también afecta a las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos, en el presente proyecto es preciso considerar que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), ratificada por Colombia mediante la aprobación de la Ley 51 de 1981, establece disposiciones para que los Estados parte implementen medidas para la erradicación de las múltiples formas de discriminación contra las mujeres, tanto en el espacio público como en el espacio privado.

Seguidamente, a mediados de la década de los noventa, e igualmente a través del bloque de constitucionalidad el Estado colombiano ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), a través de la Ley 248 de 1995. Allí se define violencia contra la mujer como *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*. Este reconocimiento es determinante, pues abre el espectro de intervención sobre las características que recrean las formas de violencia contra las mujeres, y es en ese sentido que la violencia económica que nos ocupa adquiere preponderancia para la consideración del ejercicio pleno de sus

derechos, lo cual es plenamente identificado en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición de la Ley 1257 de 2008, que define la violencia contra la mujer en el artículo 2°: *“Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”*. Asimismo se establecen las definiciones de los tipos de daños contra la mujer, artículo 3°: *“(…) d) Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer”*.

Igualmente, la Constitución Política ha establecido derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes así:

*“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. (“) Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”*.

Así mismo, el derecho a los alimentos de las niñas, niños y adolescentes está reconocido ampliamente en el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, donde se establece que:

*“Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto”*.

En este mismo instrumento, se establecen medidas especiales para el cumplimiento de la obligación alimentaria, y las respectivas sanciones a las que habrá lugar cuando el deudor esté en mora.

En relación con los derechos humanos de las mujeres, los artículos 13 y 43 de la Constitución Política reconocen el carácter de igualdad y no discriminación que debe regir y del cual se desprende las premisas fundamentales para la reivindicación de sus derechos.

Por otro lado, la jurisprudencia también se ha pronunciado al respecto, señalando que la obligación alimentaria, además, se subordina al principio de proporcionalidad en la medida en que su imposición consulta la capacidad económica del alimentante, *así como la necesidad concreta del alimentario*. (Sentencia C-875 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

*“(…) la obligación alimentaria no es solamente una prestación de carácter económico, sino, especialmente, una manifestación del deber constitucional de solidaridad y de responsabilidad, fundadas, de una parte, en la necesidad del alimentario y en la capacidad del alimentante y, de otra, en la libre determinación de constituir una familia y de elegir el número de hijos que se desea procrear”.* (Sentencia C-011 de 2002 M. P. Álvaro Tafur Galvis).

En otros pronunciamientos se establece que la obligación alimentaria también tiene fundamento constitucional en el deber de solidaridad. En la Sentencia C-237 de 1997 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), esta Corporación estableció que “[e]n esencia, la obligación alimentaria no difiere de las demás obligaciones civiles. Ella presupone (como las otras) la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho (“) Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, dicha obligación aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. (...) En síntesis, cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley les obliga. El deber de asistencia del Estado es subsidiario, y se limita a atender las necesidades de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”.

El Código Penal establece que se debe entender por inasistencia alimentaria:

*“Artículo 233 (“) El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente*

*debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

Y también define que: *“La pena será de prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor”.*

El Código de Infancia y Adolescencia en el artículo 129 indica como parte de las medidas para quienes no han cumplido con las obligaciones alimentarias de sus hijas e hijos que:

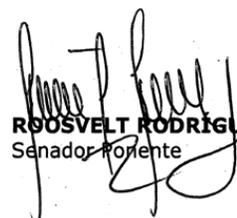
*“(…) Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo”.*

De igual forma el artículo 135 de este mismo Código se estipula que: *“Con el propósito de hacer efectivo el pago de la cuota alimentaria, cualquiera de los representantes legales del niño, niña o adolescente o el Defensor de Familia podrán promover, ante los jueces competentes, los procesos que sean necesarios, inclusive los encaminados a la revocación o declaración de la simulación de actos de disposición de bienes del alimentante”*<sup>3</sup>.

Compartiendo los argumentos sobre la necesidad y conveniencia del proyecto de ley de la senadora Maritza Martínez, el suscrito ponente rinde informe favorable de conformidad con el texto radicado.

### PROPOSICIÓN

Solicito respetuosamente a los senadores y senadoras de la Comisión I del Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley número 08 de 2017 Senado**, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con el texto radicado por la autora.

  
**ROSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO**  
 Senador por la Circunscripción del Oriente

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 17.

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 59 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones.*

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La iniciativa fue presentada ante la Secretaría General del Senado de la República, por los honorables Senadores Ernesto Macías Tovar, Álvaro Uribe Vélez, Rigoberto Barón Neira, Honorio Enríquez Pinedo y el honorable Representante a la Cámara Rubén Darío Molano Piñeros, Congresistas del Partido Centro Democrático.

### II. OBJETO DEL PROYECTO

Otorgar incentivos económicos a la agroindustria panelera, destinados a mitigar problemáticas fitosanitarias, contribuir a la renovación de los cultivos de caña panelera y facilitar la adquisición o tecnificación de equipos de molienda y proceso para trapiches de grupos asociativos, buscando mejorar las condiciones y la calidad de vida del sector.

### III. JUSTIFICACIÓN

La caña fue traída hace varios siglos al continente americano por los españoles, sembrándose las primeras plantaciones en “el territorio colombiano hacia el año 1519, más exactamente en la ciudad de Santa María la Antigua del Darién (Urabá-Chocó)”<sup>1</sup>, y junto a ella también llegaron los trapiches y la molienda a extensas regiones de nuestro país.

El cultivo de caña es una actividad agrícola de gran importancia socioeconómica para Colombia, pues “ocupa el segundo lugar en extensión después del café”<sup>2</sup>, de igual forma, este cultivo constituye el sustento de muchos hogares, al explotarse de manera tradicional y artesanal con muy poco grado de tecnificación.

Ahora bien, según información reportada en el Censo Nacional Agropecuario 2014-2015<sup>3</sup>, para el año 2015 el **área sembrada de caña en Colombia fue de 367.251 hectáreas en 162.994 unidades productoras**, precisando el DANE que el **área cosechada fue de 308.490 hectáreas**, con un rendimiento promedio de 6,41 toneladas de panela por hectárea, como se evidencia en el siguiente cuadro:

ÁREA, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO NACIONAL						
Nacional	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Área sembrada (Ha)	237.406	232.386	239.200	241.794	248.494	367.251
Área Cosechada	198.669	196.416	201.624	212.265	217.215	308.490
Producción (Ton)	1.225.874	1.216.092	1.253.993	1.330.809	1.387.388	1.977.421
Rendimiento (Ton Panela/Ha)	6,17	6,19	6,22	6,27	6,39	6,41

Fuentes: EVAS

\*DANE CNA 2014

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (002 - Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela - SIOC).

Por lo enunciado, es necesario dar a conocer cómo se encuentran distribuidas las hectáreas sembradas de caña panelera en Colombia, por departamento, veamos<sup>4</sup>:

### ÁREA SEMBRADA POR DEPARTAMENTO SEGÚN CNA Y FEDEPANELA

Departamento	Área sembrada - CNA DANE
Nariño	34.464
Santander	42.690
Chocó	14.793
Cundinamarca	51.453
Huila	19.295
Boyacá	28.942
Guainía	5.464
Amazonas	5.463
Antioquia	45.021
Vichada	4.793
Cauca	20.367
Risaralda	8.004
Magdalena	3.494
Norte de Santander	12.807
Caldas	15.007
Tolima	17.076
Putumayo	4.803
Caquetá	6.646
Cesar	4.824
Valle del Cauca	8.540
Vaupés	1.302
Arauca	1.281
Meta	2.664
La Guajira	1.186
Bolívar	2.358
Casanare	1.174
Guaviare	1.281
Córdoba	750
Quindío	747
Sucre	459
San Andrés	64
Atlántico	39
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>367.251</b>

<sup>1</sup> [http://www.elmundo.com/portal/cultura/cultural/la\\_pan-ela.php#.WLGUEjvhDIU](http://www.elmundo.com/portal/cultura/cultural/la_pan-ela.php#.WLGUEjvhDIU)

<sup>2</sup> [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2004\\_diciembre.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2004_diciembre.pdf)

<sup>3</sup> 002 - Cifras Sectoriales - 2016 Junio Panela - SIOC.

<sup>4</sup> Respuesta Ministerio de Agricultura a Derecho de Petición - 5/abril/2017.

Departamento	Proyecciones 2016 FEDEPANELA (área sembrada - ha)
Amazonas	3
Antioquia	39.843
Arauca	22
Bolívar	1.280
Boyacá	23.124
Caldas	12.168
Caquetá	5.153
Casanare	214
Cauca	16.489
Cesar	3.414
Chocó	3.775
Córdoba	400
Cundinamarca	42.231
Guaviare	870
Huila	12.724
La Guajira	82
Meta	1.430
Nariño	17.684
Norte de Santander	9.698
Putumayo	3.049
Quindío	560
Risaralda	4.308
Santander	26.254
Sucre	300
Tolima	14.634
Valle del Cauca	7.243
Vaupés	22
Vichada	305
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>247.279</b>

En consideración a lo anterior, resulta significativo precisar que la caña panelera “se cultiva en 511 municipios de 28 departamentos y es el eje de la economía de cerca de 117 municipios”<sup>5</sup>, concentrándose el 83% del área cultivada en los departamentos de Cundinamarca, Cauca, Antioquia, Santander, Boyacá, Nariño, Valle del Cauca, Tolima, Caldas, Norte de Santander, Risaralda y Huila. En relación 17% restante, este se encuentra distribuido entre los demás departamentos.

Ahora bien, a continuación, se precisarán los datos de **área, producción y rendimiento** de los departamentos catalogados como los mayores “cultivadores”<sup>6</sup> de caña panelera, según los reportes que arrojó el Censo Nacional Agropecuario 2014-2015<sup>7</sup>:

<sup>5</sup> 002 - Cifras Sectoriales - 2016 Junio Panela – SIOC.

<sup>6</sup> <https://definiciona.com/cultivador/>: Cultivador: Este término etimológicamente proviene del verbo activo transitivo “cultivar” y del sufijo “dor” que indica el que suele realizar la acción. La definición de cultivador hace referencia al que labora, ara, cultiva, planta, cría.

<sup>7</sup> 002 - Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC.

## BOYACÁ

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	24.237	23.670	22.578	22.520	23.313	28.942
Área Cosechada	12.810	12.471	15.262	16.611	16.750	23.733
Producción (Ton)	160.677	159.752	176.193	181.448	182.669	109.698
Rendimiento (Ton Panela/ha)	12.54	12.81	11.54	10.92	10.91	4.62

## SANTANDER

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	25.008	24.100	24.783	25.526	26.268	42.690
Área Cosechada	17.132	17.522	17.968	21.767	22.188	35.005
Producción (Ton)	227.617	232.111	238.013	285.512	299.176	232.348
Rendimiento (Ton Panela/ha)	13.29	13.25	13.25	13.12	13.48	6.64

## CUNDINAMARCA

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	46.693	42.715	43.850	42.341	42.678	51.453
Área Cosechada	44.854	40.403	40.685	41.243	41.455	42.192
Producción (Ton)	216.091	186.815	193.083	193.030	199.039	149.504
Rendimiento (Ton Panela/ha)	4.82	4.62	4.75	4.68	4.70	3.54

## ANTIOQUIA

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	41.102	37.713	39.686	39.542	40.020	45.021
Área Cosechada	39.182	36.242	37.727	38.300	38.905	36.918
Producción (Ton)	162.647	148.949	156.133	181.217	134.053	144.001
Rendimiento (Ton Panela/ha)	4.15	4.11	4.14	4.21	4.22	3.90

## RISARALDA – QUINDÍO

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	4.497	4.322	4.371	4.518	4.803	6.751
Área Cosechada	4.315	4.089	4.092	4.163	4.351	7.177
Producción (Ton)	28.922	28.334	26.000	26.950	31.141	34.063
Rendimiento (Ton Panela/ha)	6.70	6.93	6.84	7.19	7.16	4.75

## VALLE DEL CAUCA

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	7.594	5.694	6.462	6.992	7.093	8.540
Área Cosechada	3.568	3.299	3.942	3.771	3.952	7.003
Producción (Ton)	37.487	35.208	33.913	43.274	44.608	41.429
Rendimiento (Ton Panela/ha)	5.71	5.59	5.54	6.39	6.42	5.92

## NARIÑO

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	14.778	17.739	18.812	17.647	17.790	34.464
Área Cosechada	11.341	13.693	15.543	15.152	15.561	28.291
Producción (Ton)	79.768	100.855	103.123	104.138	106.753	149.391
Rendimiento (Ton Panela/ha)	6.95	7.37	6.63	6.87	6.66	5.29

## HUILA

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	7.002	7.462	12.558	12.589	12.790	19.295
Área Cosechada	5.925	6.347	5.237	5.951	6.746	15.822
Producción (Ton)	48.633	52.131	42.472	44.932	52.530	80.162
Rendimiento (Ton Panela/ha)	8.21	8.21	8.11	7.55	7.79	5.07

## TOLIMA

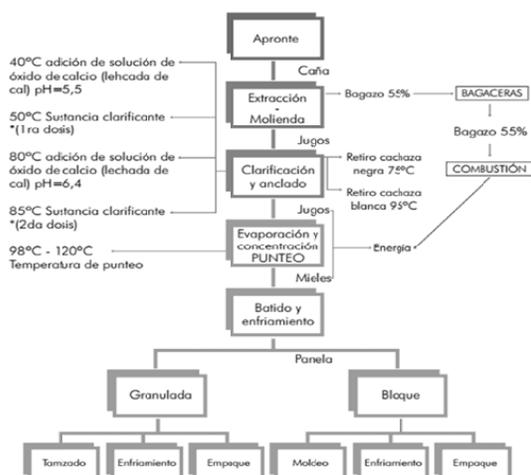
Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	12.930	11.680	13.885	14.067	14.856	17.076
Área Cosechada	10.423	10.179	11.495	12.838	13.309	14.002
Producción (Ton)	55.249	54.244	62.864	68.134	71.005	37.223
Rendimiento (Ton Panela/ha)	5.30	5.33	5.47	5.31	5.33	4.09

## OTROS DEPARTAMENTOS (CALDAS, CAQUETÁ, CAUCA, NORTE DE SANTANDER)

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)						54.827
Área Cosechada						44.959
Producción (Ton)						139.318
Rendimiento (Ton Panela/ha)						4.21

Por lo expuesto, es necesario señalar que la producción de caña panelera se encuentra ampliamente distribuida en la geografía colombiana, siendo una actividad frecuente en casi todos los departamentos del país, no obstante, dentro de los departamentos colombianos con mayor cantidad de **área sembrada** y **área cosechada** de caña panelera, se encuentran Cundinamarca, Antioquia y Santander (42-51 ha) y (32-45 ha), siendo Santander, Valle del Cauca y Nariño los departamentos que presentan los **mayores rendimientos**, al generar entre 5.92 a 6.64 toneladas de panela por hectárea.

Una vez definidos los datos más relevantes de la caña panelera, seguidamente se explicará cuál es el proceso que se sigue poscorte, para poder llegar al producto final como lo es la panela:



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Lo anterior permite evidenciar que el sector panelero es una “agroindustria”<sup>8</sup> de gran importancia, al estar compuesta por miles de familias campesinas, quienes, mediante un laborioso proceso completamente natural, convierten el jugo de la caña, en panela, producto alimenticio de reconocidas cualidades energéticas y nutricionales”<sup>9</sup>.

La panela, surge del acto de panificar el jugo de caña, deshidratándolo y solidificándolo en paneles de diferentes formas. Para su producción, “el jugo de la caña es cocido a altas temperaturas hasta formar una melaza densa, luego se pasa a unos moldes en forma de prisma donde se deja secar hasta que se solidifica o cuaja, este proceso es realizado en pequeños molinos de caña rurales denominados trapiches”<sup>10</sup>.

Algunas denominaciones del producto que se emplean en América Latina son las siguientes: “Panela (Colombia, Guatemala, Panamá, Ecuador, Bolivia), Chancaca (Perú y Chile), Rapadura (Brasil, Argentina), Raspadura (República Dominicana, Ecuador), Papelón (Venezuela), Piloncillo (México), Tapa Dulce (Costa Rica), Atado de Dulce (Nicaragua), Empalizado (Bolivia)”<sup>11</sup>.

Ahora bien, según estudios realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 25 países en el mundo producen panela, “ocupando Colombia el segundo lugar después de la India, con una producción cercana a 1.400.000

toneladas al año”<sup>12</sup>, tal y como se puede verificar a continuación:

Puesto	País	1992	2002	Acumulado producción 1998-2002	Part (%) 1998-2002	Crecim (%) 1992-2002
1	India	8.404.000	7.214.000	42.448.000	86,1	- 1,1
2	Colombia	1.175.650	1.470.000	8.858.840	13,9	1,9
3	Pakistán	823	600	2.872	0,0058	- 8,2
4	Niyanmar	183	610	2.486	0,0050	11,5
5	Bangladesh	472	298	2.145	0,0043	-1,3
6	China	480	400	2.112	0,0043	-2,1
7	Brasil	240	210	1.320	0,0027	1,2
8	Filipinas	101	127	655	0,0011	2,1
9	Guatemala	56	44	228	0,0005	-2,8
10	México	51	37	183	0,0004	-4,6
11	Perú	25	28	129	0,0003	0,7
12	Kenya	25	23	120	0,0002	-0,8
13	Honduras	32	21	106	0,0002	-6,7
14	Haití	40	21	106	0,0002	-8,6
15	Uganda	13	15	75	0,0002	1,6
16	Nigeria	24	14	74	0,0002	-4,8
	Mundo	9.582.201	8.686.525	49.319.714	100,0%	-0,9

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

De igual forma, “Colombia se ha posesionado a nivel Latinoamericano y del Caribe, como el primer productor de panela, siguiéndole en ese orden Brasil, México, Guatemala, Venezuela, Haití, Perú, Ecuador, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Bolivia y Argentina”<sup>13</sup>, título que es muy significativo, al ser uno de los pocos productos de la canasta familiar que utiliza principalmente mano de obra campesina, para su elaboración.

En nuestro país, el sector panelero<sup>14</sup> representa la segunda agroindustria más importante después del café, al ser desarrollada por más de 350.000 familias, lo cual generó para el año 2015 cerca de 286.000 empleos directos (campo y trapiche) equivalentes a 48 millones de jornales por año, permitiendo este hecho, ocupar el 12% de la población rural económicamente activa:

GENERACION DE EMPLEO						
Nacional	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMPLEO DIRECTO	283.200	280.369	281.350	271.289	293.022	285.480
EMPLEO INDIRECTO	849.601	841.107	844.050	834.867	879.065	870.960

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

AÑO	JORNALES
2006	45.784.000,00
2007	47.871.516,00
2008	47.481.200,00
2009	47.085.472,00
2010	47.343.095,00
2011	46.610.493,00
2012	47.757.648,00
2013	48.358.896,00
2014	49.947.283,30
2015	48.881.096,99
2016	50.444.916,00

Fuente: Fedepanela.

Ahora bien, según Fedepanela, de los 32 departamentos con los que cuenta Colombia, 28 son categorizados como productores paneleros, tal y como se evidencia a continuación:

<sup>8</sup> Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: La agroindustria se refiere a la subserie de actividades de manufacturación mediante las cuales se elaboran materias primas y productos intermedios derivados del sector agrícola. La agroindustria significa así la transformación de productos procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca - <http://www.fao.org/docrep/w5800s/w5800s12.htm>

<sup>9</sup> [www.fedepanela.org.co](http://www.fedepanela.org.co)

<sup>10</sup> <http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/files/Panela.pdf>

<sup>11</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ags/publications/AGSF\\_WD6s.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/AGSF_WD6s.pdf)

<sup>12</sup> Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República al Fondo de Fomento Panelero. Diciembre/2015. Pág. 12.

<sup>13</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ags/publications/AGSF\\_WD6s.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/AGSF_WD6s.pdf)

<sup>14</sup> 002 - Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC.

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Proyecciones 2016
Amazonas	0	0	330	0	25	16	8	4	2	7	5
<b>Antioquia</b>	<b>158.236</b>	<b>158.236</b>	<b>156.449</b>	<b>162.524</b>	<b>162.647</b>	<b>148.949</b>	<b>156.133</b>	<b>161.217</b>	<b>164.053</b>	<b>166.581</b>	<b>146.303</b>
Arauca	4.761	4.761	3.418	531	481	11	10	28	35	35	65
Bolívar	5.943	5.943	7.310	6.715	8.160	8.273	9.751	10.696	11.028	11.028	8.269
<b>Boyacá</b>	<b>210.760</b>	<b>198.060</b>	<b>192.831</b>	<b>187.875</b>	<b>160.677</b>	<b>159.752</b>	<b>176.193</b>	<b>181.448</b>	<b>182.669</b>	<b>169.429</b>	<b>174.297</b>
Caldas	75.833	56.269	53.944	47.786	43.213	49.180	53.968	46.274	59.814	60.055	50.230
Caquetá	8.339	8.339	8.109	10.432	13.695	17.141	17.604	18.387	19.069	19.069	18.056
Casanare	853	1.223	1.091	1.023	1.242	940	896	952	1.187	1.187	1.125
Cauca	63.744	59.499	59.032	69.756	58.190	58.767	57.696	58.775	59.765	59.765	55.175
Cesar	12.233	12.201	14.964	22.439	16.517	14.844	15.825	13.143	15.015	15.082	12.154
Chocó	2.710	2.710	3.338	2.126	2.108	2.983	3.157	3.555	4.164	4.164	5.219
Córdoba	1.055	1.055	1.015	1.003	1.440	1.230	2.400	1.248	1.383	1.391	1.197
<b>Cundinamarca</b>	<b>185.454</b>	<b>185.427</b>	<b>178.712</b>	<b>185.150</b>	<b>216.091</b>	<b>186.815</b>	<b>193.083</b>	<b>193.030</b>	<b>195.039</b>	<b>198.984</b>	<b>186.577</b>
Guaviare	0	0	0	0	0	0	0	2.565	2.565	2.228	2.884
Huila	56.348	56.348	48.073	42.306	48.633	52.131	42.472	44.932	52.530	52.732	52.264
La Guajira	352	352	198	310	310	322	504	405	462	466	459
Meta	8.386	14.695	14.901	14.662	12.412	10.702	8.393	8.099	8.504	8.702	8.022
Nariño	81.738	80.806	68.711	93.277	78.768	100.855	103.123	104.138	106.753	106.753	99.808
Norte de Santander	42.340	42.340	42.140	45.632	44.665	45.571	41.339	44.621	45.870	34.286	37.297
Putumayo	4.222	4.283	5.613	5.455	5.569	6.241	7.618	8.461	8.664	18.203	9.302
Quindío	2.620	2.620	2.316	2.666	2.444	2.219	2.221	2.554	2.984	2.799	3.580
Risaralda	27.430	27.430	26.855	26.259	26.477	26.115	25.779	27.397	28.157	28.157	26.727
<b>Santander</b>	<b>229.656</b>	<b>244.656</b>	<b>218.827</b>	<b>204.983</b>	<b>227.617</b>	<b>232.111</b>	<b>238.013</b>	<b>285.512</b>	<b>299.176</b>	<b>299.844</b>	<b>283.281</b>
Sucre	1.296	1.054	1.127	1.474	1.479	1.124	1.593	1.516	1.656	1.546	1.446
Tolima	74.544	74.544	71.838	52.166	55.249	54.244	62.864	68.134	71.005	71.005	65.926
Valle del Cauca	29.532	29.532	33.918	36.849	37.487	35.208	32.913	43.274	44.608	31.284	34.766
Vaupés	0	9	4	0	0	0	75	10	65	61	80
Vichada	0	467	460	180	277	349	365	437	1.166	1.429	1.167
<b>TOTALES</b>	<b>1.288.385</b>	<b>1.074.799</b>	<b>1.215.524</b>	<b>1.223.579</b>	<b>1.225.873</b>	<b>1.216.093</b>	<b>1.253.996</b>	<b>1.330.812</b>	<b>1.387.388</b>	<b>1.366.272</b>	<b>1.285.681</b>

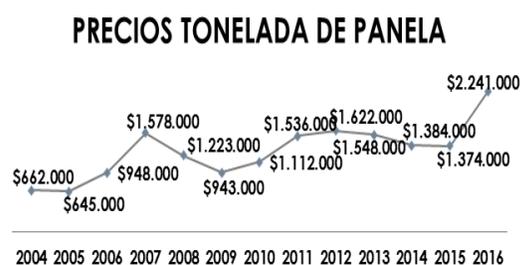
Es necesario precisar que las cifras de producción panelera suministradas por Fedepanela, coinciden con las reportadas por el Ministerio de Agricultura en el Censo Nacional Agropecuario 2014-2015, para los años 2006 a 2014, como quiera que para el año 2015, el Ministerio reporta una producción de 1.977.421 toneladas de panela, es decir 611.149 toneladas más, que las anunciadas por la Federación Nacional de Productores de Panela, la cual fue de 1.366.272 toneladas.

Los datos expuestos reafirman la importancia de la producción de panela, al constituir esta actividad “un sistema integrado verticalmente en el que el productor campesino participa tanto en la producción de la caña como en su transformación en panela”<sup>15</sup>, hecho que ha facilitado el desarrollo de estrategias de subsistencia más flexibles.

Por otro lado, se debe precisar que en relación al precio de la panela este ha venido en ascenso, lo cual es positivo, no obstante, según los reportes dados por el Ministerio de Agricultura y Fedepanela esto se debe principalmente a la disminución de oferta de caña por el fenómeno de El Niño que afectó al país en los años 2015 y 2016, es decir, que puede convertirse en algo transitorio, motivo este que reafirma la necesidad de brindar incentivos a esta agroindustria.

A continuación, se presenta un histórico de los precios promedios de la panela al productor por tonelada:

AÑO	PRECIOS TONELADA DE PANELA
2004	\$662.000
2005	\$645.000
2006	\$948.000
2007	\$1.578.000
2008	\$1.223.000
2009	\$943.000
2010	\$1.112.000
2011	\$1.536.000
2012	\$1.622.000
2013	\$1.548.000
2014	\$1.384.000
2015	\$1.374.000
2016	\$2.241.000



Fuente: Fedepanela

<sup>15</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ags/publications/AGSF\\_WD6s.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/AGSF_WD6s.pdf)

De otra parte, resulta significativo señalar que Colombia ocupa el primer puesto en términos de consumo per cápita de panela a nivel mundial, como quiera que en “el país se consume en promedio 34.2 kg de panela por persona al año”<sup>16</sup> y aunado a ello, al ser un producto básico de la canasta familiar el 97% de la población colombiana de los estratos 1 al 6 la consume en sus diferentes presentaciones, permitiendo esto que “el 99% de la producción sea destinada al mercado interno y tan solo el 1% a la exportación”<sup>17</sup>.

Por lo anterior, se debe precisar que el Estado colombiano no es catalogado como un país importador de panela, pues con su producción ha logrado cumplir la demanda exigida, no obstante, si es exportador como ya enunció, lo cual lo corroboran las siguientes cifras:

Países origen	2012	2013	2014	2015	2016*
Exportaciones totales					
Toneladas	728	2391	3112	4200	2043
Valor USD FOB	1235	3953	5108	6557	3117
<b>Balanza comercial</b>	+	+	+	+	+

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

Es significativo indicar que EE.UU. es el principal socio comercial de Colombia, seguido de España, Canadá y Australia, pues a junio de 2016 de las 2043 toneladas de panela exportadas, 1330 fueron enviadas a los Estados Unidos de Norteamérica, veamos:

países	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo
Alemania	0,798	0,51	0,99		85,0216	80
Antillas Holandesas	13,476	25,7635	5,4504	3,4104		
Argentina		20	230	100	160	60
Arabes	22,155				0,0768	
Australia	64,5	91,8	156,04	254,935	168,8245	62,845
Bolivia				0,144	0,1824	
Canadá	111,261	15,847	81,64795	172,59141	161,74298	78,258
Chile	4,01715	6,874	4,53914	35,3052	25,442	0,6
China				0,64		
Corea, República de	30,623		19,2	120,125	267,175	80
Costa Rica					0,1104	
Ecuador			0,00732			
El Salvador				0,144	0,6912	
Emiratos Árabes Unidos				0,6		
España	481,82081	126,04775	334,56026	451,20886	517,26639	342,74938
Estados Unidos	1913,61847	369,42875	1482,64509	1915,39907	2526,89969	1330,11924
Francia			4			
Guatemala						0,523
Italia	16,4	20		0,1	0,9	
Japón		27,064				
Kenia						18
México	11					
Países Bajos	0,00293					31,615
Panamá			0,01812		0,96	
Paraguay						0,2976
Portugal	5,25		16,335	2,9196		
Reino Unido	21,97909	24,99497	31,8554	43,02982	213,57628	8,28
Rumania			0,165			
Suiza				10,25		
Venezuela			23,542			
<b>Total general</b>	<b>2696,90817</b>	<b>728,34809</b>	<b>2390,97796</b>	<b>3111,76236</b>	<b>4200,95118</b>	<b>2042,85162</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

Los datos enunciados permiten colegir que el sector panelero, representa para Colombia no solo una fuente significativa de empleo sino también de ingresos, por ello, es tan importante que se creen iniciativas legislativas como esta, en las que se resalte su importancia, al ser una de las pocas actividades agroindustriales, que conserva

prácticas que enaltecen la unión familiar y al campesinado colombiano.

Ahora bien, al revisar las normas que propenden por la protección de la agroindustria panelera, se encuentra que, en el año 1990, se expidió la Ley 40 (Reglamentada por el Decreto 1999 de 1991), por medio de la cual se dictaron disposiciones para la protección y desarrollo de la producción de la panela.

Mediante el cuerpo normativo enunciado, se crearon dos importantes figuras para el sector, estas fueron, el Fondo de Fomento Panelero o Fondo Nacional de la Panela y la cuota de fomento panelero, buscando con ello incentivar un gremio de la economía como lo es la agroindustria panelera, ejercida en la mayoría de los casos por pequeños agricultores.

El Fondo de Fomento Panelero, es una cuenta especial producto de la cuota de fomento panelero, cuya “junta directiva”<sup>18</sup> se encuentra presidida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, su administración la ejerce actualmente la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) (Contrato de Administración 049 de 2003<sup>19</sup>) y la supervisión del cumplimiento de los proyectos y programas que se adelanten con los dineros, que se recauden para el beneficio del Fondo, es ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En relación a la cuota de fomento panelero, esta es una contribución parafiscal, que asumen quienes estén dedicados a la siembra, cultivo, corte y procesamiento de la caña para producción de panela, los procesadores<sup>20</sup> o trapicheros y las cooperativas campesinas dedicadas a la transformación de la caña panelera; sin embargo, para mayor claridad es importante recordar lo manifestado por la Honorable Corte Constitucional, quien en Sentencia C-040/93 M. P.: Dr. Ciro Angarita Barón, estudio la constitucionalidad de este pago:

<sup>18</sup> Artículo 12 de la Ley 40 de 1990: El Fondo Nacional de la Panela tendrá una Junta Directiva presidida por el Ministro de Agricultura o su delegado y compuesta por tres (3) representantes del Ministerio de Agricultura y tres (3) de Fedepanela o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero. La Junta Directiva deberá aprobar los programas y proyectos financiados por el Fondo y señalar las orientaciones que deba seguir la entidad administradora de los recursos del Fondo. El Ministerio de Agricultura tendrá poder de veto en decisiones que comprometan recursos del Fondo.

<sup>19</sup> Contrato de Administración 049 de 27/junio/ 2003 (Duración 5 años), prorrogado en 2 oportunidades: La 1ª el 18/junio/2008 hasta el 31/diciembre/2013 y la 2ª el 30/diciembre/2013 hasta el 30/diciembre/2018. Suscrito entre el MADR y Fedepanela.

<sup>20</sup> Artículo 1º Decreto 1999 de 1991: Entiéndese por procesadores quienes sin ser cultivadores de caña la adquieren, le extraen el jugo y elaboran panela o miel sin exceder su capacidad de molienda de 10 toneladas por hora.

<sup>16</sup> 002 - Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC.

<sup>17</sup> 002 - Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC.

**“La cuota de fomento panelero es una contribución legal que grava únicamente a los productores de panela y cuyo producto está destinado específicamente a satisfacer necesidades propias y exclusivas del gremio panelero. Que, a pesar de aparecer en el presupuesto nacional, se maneja a través de una cuenta especial, que no afecta rentas nacionales creadas, aunque puede ser objeto de aportes del presupuesto nacional, así como de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Si la Carta acepta la existencia de contribuciones parafiscales, que por su propia naturaleza cuentan con una destinación especial y prohíbe tan solo las rentas o ingresos tributarios nacionales de destinación específica; y si, de otra parte, es claro que la cuota de fomento panelero no es una renta nacional, sino una contribución parafiscal, no podemos más que aceptar la constitucionalidad de dicha cuota. Es necesario advertir que lo más adecuado es que los recursos parafiscales no aparezcan en el presupuesto nacional, pero que el hecho, de que la ley que los crea señale cosa distinta no significa, –por ese solo hecho– que transformen su naturaleza de recursos parafiscales en recursos tributarios de la nación.”** (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Resulta significativo precisar, que el porcentaje de la cuota de fomento panelero, varía de acuerdo a la capacidad de molienda, es decir:

-“Si la capacidad de molienda es inferior a las diez (10) toneladas por hora: la cuota será del 0.5%, del precio de cada kilogramo de panela, que produzcan los trapiches paneleros.

-Si la capacidad de molienda es superior a las diez (10) toneladas por hora: la cuota será del 1%, del precio de cada kilogramo de panela que produzcan los trapiches”<sup>21</sup>.

Dicho lo anterior, a continuación, se pasarán a detallar los aspectos, que actualmente son objeto de financiamiento con los recursos del Fondo de Fomento Panelero:

1. **Actividades de investigación y extensión vinculadas con: Producción de semillas mejoradas de caña panelera: técnicos de cultivo, recolección y procesamiento de la caña panelera; utilización de energéticos alternativos en la producción de panela; técnicas de conservación, empaque y comercialización de la panela y otros productos de los trapiches; programas de diversificación de la producción y conservación de las cuencas hidrográficas y del entorno ambiental en las zonas de producción panelera.**
2. **La promoción del consumo de la panela, dentro y fuera del país.**

3. **Campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela.**
4. **Actividades de comercialización de la panela, dentro y fuera del país.**
5. **Programas de diversificación de la producción de las unidades paneleras.**
6. **Programas de conservación de las cuencas hidrográficas y el entorno ambiental en las zonas paneleras.**
7. **Hasta en un 10%, como máximo para gastos de funcionamiento de la Federación Nacional de Productores de Panela, Fedepanela, y sus seccionales, o de otras asociaciones sin ánimo de lucro, representativas de la actividad panelera, incluyendo las cooperativas de producción o comercialización de la panela”<sup>22</sup>.** (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Por lo expuesto, resulta importante conocer el nivel de ejecución de cada uno de los programas que adelanta Fedepanela en calidad de administrador del Fondo de Fomento Panelero, la cual establece que para la vigencia 2016, los resultados fueron positivos como pasa a verse:

NIVEL DE EJECUCIÓN A 30/JUNIO/2016			
PROGRAMAS	Ejecución	Aprobado	% Ejecución
Transferencia y extensión	625.930.254	1.305.396.000	48%
Comercialización y mejoramiento	29.794.427	60.000.000	50%
Promoción al consumo	39.303.629	80.000.000	49%
Control a la evasión y adulteración de la panela	83.366.370	194.264.560	43%

Fuente: Fedepanela.

Como se puede evidenciar, con la adopción de la Ley 40 de 1990, la agroindustria panelera se vio obligada a contribuir con su sector a través de la cuota de fomento, lo cual en términos generales ha sido beneficioso, según reporta Fedepanela en el cuadro anterior, no obstante, las problemáticas del gremio aún persisten y dentro de las más sobresalientes se encuentran la falta de incentivos para combatir problemas fitosanitarios, para llevar a cabo la renovación de los cultivos de caña panelera y para la adquisición o tecnificación de los equipos de molienda y proceso, la falta de programas de asistencia técnica, la producción de panela a partir de azúcar y la sustitución de la panela por azúcar en el consumo.

Acorde con lo anterior y con el fin de brindar un mayor acompañamiento a este importante grupo poblacional, esta iniciativa legislativa busca incentivar a los campesinos colombianos, para que continúen con la producción de caña y panela, productos que, como ya se vio, brindan aportes significativos al agro colombiano. Es por ello, que los recursos que se destinan a la financiación de este proyecto estarán dirigidos a mitigar tres importantes problemas de los ya enunciados, que actualmente afronta el gremio panelero y que

<sup>21</sup> Parágrafo 1°, artículo 7° de la Ley 40 de 1990.

<sup>22</sup> Artículo 8° de la Ley 40 de 1990.

según el Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República al Fondo de Fomento Panelero de diciembre de 2015, declaraciones del sector y Fedepanela, son los que más los afectan, siendo estos la falta de incentivos para combatir los problemas fitosanitarios, así como para llevar a cabo la renovación de los cultivos de caña panelera y para la adquisición o tecnificación de los equipos de molienda y proceso.

Resulta significativo indicar que una de las graves problemáticas que afronta el gremio panelero es la proliferación de plagas y

enfermedades, pues estas ocasionan grandes pérdidas económicas y a la producción. Según el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)<sup>23</sup> y Fedepanela<sup>24</sup>, actualmente dentro de los principales problemas fitosanitarios<sup>25</sup> que afectan la caña panelera se encuentran los siguientes:

No.	NOMBRE	ETAPA	PARTE AFECTADA	AGENTE CAUSAL
1	BARRENADOR DEL TALLO	Campo	Tallos	<i>Diatraea saccharalis</i> <i>Diatraea indigenella</i>
2	HORMIGA LOCA	Campo	Tallos y hojas	<i>Paratrechina fulva</i>
3	CARBON	Campo	Tallos	<i>Ustilago scitaminea</i> Sydow

Ahora bien, a continuación, se precisarán los aspectos más relevantes de las plagas y enfermedad enunciadas:

	<b>PLAGA: BARRENADOR DEL TALLO</b>	<b>PARTE AFECTADA: Tallo</b>	<b>ETAPA: Campo</b>
<b>AGENTE CAUSAL:</b>	Diatraeasaccharalis y Diatraeaindigenella (Lepidoptera: Crambidae, antes Pyralidae).		
<b>EFFECTO EN LA PRODUCCIÓN:</b>	El perjuicio económico que causa Diatraeaspp., Cenicaña lo determinó mediante un índice de pérdida por unidad porcentual de la intensidad de infestación evaluada en un lote, el cual es de 0.826%. Ejemplo: si un lote produce 130 toneladas de caña/ha (TCH), con un rendimiento de 10,5% en producción de panela, las pérdidas de panela serían: 130 TCH*0.826 =1,073 TCH, con un rendimiento del 10,5% en producción de panela, se estarían perdiendo 0,112 toneladas de panela por unidad porcentual, o sea 112 kilos de panela.		
<b>ZONAS DONDE SE CONCENTRA</b>	El barrenador del tallo, Diatraeasp, es un insecto cuya presencia es demostrable en todos los departamentos catalogados como mayores cultivadores de caña: Antioquia, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca.  El manejo del barrenador de la caña ha sido clave en el direccionamiento de los programas de control de plagas, ya que esta ha sido la especie que representa mayores pérdidas al sector.		
<b>MEDIDAS DE CONTROL (CONTROL BIOLÓGICO):</b>	El control del barrenador de la caña se realiza mediante la utilización de parasitoides, los cuales pueden ser, entre otros: Trichogrammaexiguum, Lydellaminense y Billaealaripalpis. Trichogrammaexiguum: El modo de acción consiste en parasitar los huevos de la especie plaga, los huevos de Trichogramma en pocas horas se transforman en larva, y empiezan a alimentarse del huevo plaga, eliminando la posibilidad de que este llegue al estado larval. A los 4 días de parasitado, el huevo toma un color negro; se inicia la transformación al estado adulto. Luego de 8 días de parasitado el huevo, empieza el nacimiento de nuevas avispas que seguirán parasitando más huevos de insectos-plaga. Modo de liberación: Se libera mensualmente en dosis de 50 pulgadas/ha/mes, en porrones o tarros plásticos, en los cuales se introducen las cartulinas con 50 pulgadas, cuando se trata de 1 ha, la cual se tapa con una tela asegurada con una banda plástica, para evitar que escapen los adultos del parasitoide una vez eclosionen. Cuando se tenga una eclosión abundante, generalmente a los días de recibidas las pulgadas del parasitoide, se hacen recorridos por toda el área que se quiere tratar, abriendo cada 10 pasos el porrón plástico para que se liberen los adultos del insecto benéfico, procediendo a tapar nuevamente y caminar otros 10 pasos para repetir nuevamente la misma operación, hasta cubrir toda el área.		

<sup>23</sup> Metodología para la aplicación en las acciones de inspección, vigilancia y control de plagas y enfermedades en el cultivo de caña. ICA. Elaboró: Edelmira Tovar Quiroz

<sup>24</sup> Metodología para la aplicación en las acciones de inspección, vigilancia y control de plagas y enfermedades en el cultivo de caña. ICA. Elaboró: Edelmira Tovar Quiroz.

<sup>25</sup> **Fitosanitario:** Perteneciente o relativo a la prevención y curación de las enfermedades de las plantas. Un **producto de protección fitosanitaria** es toda sustancia que tenga la función de evitar, destruir, atraer, repeler o combatir cualquier plaga o enfermedad, incluidas las especies de plantas o animales indeseables, durante la producción, almacenamiento, transporte, distribución y elaboración de alimentos, productos agrícolas o piensos. <https://boletinagrario.com/ap-6-fitosanitario.960.html>

	<p><b>PLAGA:</b> <b>BARRENADOR DEL TALLO</b></p>	<p><b>PARTE AFECTADA:</b> <b>Tallo</b></p>	<p><b>ETAPA:</b> <b>Campo</b></p>
<p>Se procede a tapar nuevamente el tarro plástico y se lleva para la finca. Se deja en sitio fresco, para que eclosionen los huevos que no lo hayan hecho, y a los dos días se repite nuevamente la liberación en el mismo lote, pero en sentido contrario al que se hizo la primera liberación. <i>Lydellaminense</i> y <i>Billaeclaripalpis</i>: Las moscas tachínidas <i>L. minense</i> y <i>B. claripalpis</i>, dirigen su ataque al estado larval; las moscas buscan los orificios de los tallos dejados por larvas de <i>Diatraea</i> y colocan en estas galerías los maggots que se dirigen al interior de los tallos hasta localizar las larvas de la plaga penetrando en su cuerpo, donde se desarrollan. DOSIS: se recomienda la liberación de moscas taquínidas en campo dependiendo de los resultados que arrojen los monitoreos realizados con anterioridad, en los lotes cultivados de caña antes o después de cosecha, se recomienda la liberación de 15 a 30 Parejas/Ha. En el caso de estos Tachinidae, los laboratorios los entregan en contenedores de Icopor con sus respectivas tapas, con aberturas a manera de ventanas laterales, en cuyo interior envían un sustrato de caña y encima las pupas de las moscas.</p>			

	<p><b>PLAGA:</b> <b>“HORMIGA LOCA”</b></p>	<p><b>PARTE AFECTADA:</b> <b>Tallo y hojas</b></p>	<p><b>ETAPA:</b> <b>Campo</b></p>
<p><b>AGENTE CAUSAL:</b></p>	<p><i>Paratrechina fulva</i></p>		
<p><b>DATOS GENERALES:</b></p>	<p>La hormiga loca puede causar daño importante en la producción de la caña, cuando para obtener alimento, se asocia o hace simbiosis con insectos chupadores como la “cochinilla arenosa” “<i>Saccharicocussacchari</i>”, el pulgón gris “<i>Melanaphissacchari</i>” y la escama de las hojas “<i>Pulvinaria</i>” pos. <i>Eloganta</i>. <i>Paratrechina fulva</i> se caracteriza porque en su período de invasión se presenta en altísimas poblaciones que, además de originar trastornos ecológicos, causan molestias a los humanos y a sus aves domésticas.</p>		
<p><b>DAÑOS Y SÍNTOMAS:</b></p>	<p>El principal indicio de la presencia de la hormiga loca es la abundancia inusual de hormigas, tanto en la superficie del suelo como en las hojas. A pesar de que la hormiga loca puede aparecer en diferentes cultivos, en la caña ha encontrado condiciones muy favorables para su establecimiento y proliferación.</p>		
<p><b>EFFECTO EN LA PRODUCCIÓN:</b></p>	<p>Existe información acerca de pérdidas económicas en la caña causadas por la hormiga loca en asociación con la escama <i>Pulvinarias</i> (<i>HomopteraCoccidae</i>). Pérdidas totales bajo condiciones de extrema infestación. Disminuciones cercanas al 60% de tonelaje de la caña, cosechada en lotes comerciales infestados por la hormiga loca. Reducciones de la concentración de azúcar cercanas al 70% en comparación con caña proveniente de lotes sin presencia de la hormiga loca.</p>		
<p><b>MEDIDAS DE CONTROL (CONTROL QUÍMICO):</b></p>	<p><b>EMPLEOS DE CEBOS TÓXICOS:</b> el principio del cebo tóxico implica la mezcla de uno o más componentes con insecticidas. Las obreras son atraídas por el cebo que luego llevan a la colonia para alimentar a las crías, a la reina y a otras obreras allí ubicadas. El insecticida empleado debe pasar desapercibido (sin causar repelencia) para las obreras y debe tener un efecto tóxico retardado de tal forma que pueda ser distribuido a la mayoría de los individuos de la colonia, incluyendo a los estados inmaduros y de la(s) reina(s). El cebo debe ser distribuido en todo el lote teniendo en cuenta la facilidad de entrar al campo; debe ser aplicado entre uno y dos meses después de la cosecha, período en el cual se forman nuevas reinas; temprano en la mañana o tarde al finalizar el día, en las horas de menor calor. Se considera que una captura en las trampas de salchicha superior a 100 obreras en promedio es equivalente a una población potencialmente peligrosa y conviene reducirla. Los monitoreos mensuales de este insecto invasor tienen que ser contantes ya que puede avanzar un kilómetro lineal por año. La reina de cada colonia produce 2.000 huevos diarios que son cuidados por las obreras. La reina dura entre 8 a 10 años, mientras que las obreras duran entre 35 y 45 días. En un hormiguero, solo el 20% de las hormigas trabajan, el resto son de la corte de la reina y zánganos.</p>		

	<b>ENFERMEDAD:</b> “CARBÓN”	<b>PARTE AFECTADA:</b> Meristemos de la Yema	<b>ETAPA:</b> Campo
<b>AGENTE CAUSAL:</b>	Hongo <i>Ustilagoscitaminea</i> Sydow		
<b>DAÑOS Y SÍNTOMAS:</b>	El proceso de infección del hongo comprende la germinación de las esporas cuando se tienen las condiciones de humedad apropiadas, produciéndose un micelio que penetra el tejido de la caña únicamente a través de las yemas caulinares, e invade la región meristemática de la yema, donde produce una asociación con el primordio de la yema.		
<b>EFFECTO EN LA PRODUCCIÓN:</b>	La severidad de los ataques y las pérdidas económicas van desde insignificantes hasta niveles bastante altos dependiendo del nivel de susceptibilidad de las variedades. Las pérdidas en las socas son generalmente mayores que en plantillas, siendo aproximadamente de 70% en las primeras y de 29% en las segundas. Se ha encontrado que la infección con carbón en el 1% de los tallos de la variedad CP 57-603 ocasionó una disminución en el rendimiento de 1.1 t/ha, siendo el promedio de producción en el cultivo no infectado de 95 t/ha. En otra zona, con la misma variedad se encontró una disminución en la producción de 2.15 t/ha por cada 1% de infección y un promedio de 190 t/ha en plantaciones libres de carbón.		
<b>MEDIDAS DE CONTROL:</b>	La forma más efectiva para controlar el carbón de la caña, consiste en la erradicación de la variedad afectada por este patógeno y la siembra de variedades resistentes. Se recomienda el establecimiento de semilleros con material sano, semilla que debe haber sido tratada por inmersión completa en triadimefon. El rastreo y erradicación de las plantas afectadas con glifosato retarda en más de dos años el incremento de la enfermedad.		

Como se observa, las plagas y enfermedades constituyen un problema significativo para los cultivadores de caña panelera, sin embargo, el Barrenador del tallo es considerado el insecto más perjudicial en las plantaciones de caña de los países latinoamericanos; según Fedepanela esta plaga se encuentra presente en todo el territorio nacional, alcanzando detrimentos de hasta 700 kilos de panela por hectárea.

Resulta importante indicar que si bien el Gobierno nacional ha trabajado en diversos proyectos para controlar las plagas y enfermedades, estos no han sido lo suficientemente contundentes, para contrarrestar las dificultades fitosanitarias según declaraciones del sector, y es en consideración a ello, que esta iniciativa se centrará en brindarle al cultivador de caña panelera, un incentivo económico para el manejo fitosanitario del cultivo, ya sea que se realice de manera biológica<sup>26</sup> o química<sup>27</sup>, ello con el fin de

mitigar las infestaciones de los cultivos y otorgarle un alivio al agricultor, quien es el responsable del estado fitosanitario de su predio.

Ahora bien, resulta necesario precisar que el incentivo económico que se entregará al cultivador de caña panelera, estará asociado a la cantidad de área sembrada que este acredite, y para ello se tomará como referente la clasificación de los cultivadores de caña panelera, que fijó en el año 2010 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de Colombia, en un estudio realizado a la cadena productiva de la panela<sup>28</sup>, veamos:

- Pequeños cultivadores: 1 a 20 ha<sup>29</sup>.
- Medianos cultivadores: 20 a 50 ha.
- Grandes cultivadores: Más de 50 ha.

<sup>26</sup> **CONTROL BIOLÓGICO:** El control biológico es un método de control de plagas, enfermedades y malezas que consiste en utilizar organismos vivos con objeto de controlar las poblaciones de otro organismo. Dentro de los beneficios de este control están:

1. Poco o ningún efecto nocivo colateral de los enemigos naturales hacia otros organismos, incluso el hombre.
2. La resistencia de las plagas al control biológico es muy rara.
3. El control es relativamente a largo término, con frecuencia permanente.
4. El tratamiento con insecticidas es eliminado por completo o de manera sustancial.
5. La relación costo/beneficio es muy favorable.
6. Evita plagas secundarias.
7. No existen problemas de intoxicaciones.
8. Se le puede usar dentro del Manejo integrado de plagas.

<sup>27</sup> **CONTROL QUÍMICO:** El Control Químico de las pla-

gas es la represión de sus poblaciones o la prevención de su desarrollo mediante el uso de sustancias químicas. Los compuestos químicos que se utilizan en la protección de los cultivos reciben el nombre genérico de Pesticidas o plaguicidas. Estos compuestos, según su efectividad particular contra insectos, ácaros, ratas, caracoles, o nematodos, reciben los nombres específicos de insecticidas, acaricidas, raticidas o rodenticidas, caracolicidas o molusquicidas, y nematocidas, respectivamente. También se incluye a los herbicidas y fungicidas que se utilizan para combatir las malezas y las enfermedades fungosas respectivamente.

<sup>28</sup> Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Productiva de la Panela y su Agroindustria en Colombia. Elaborado por: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de Colombia. 2010.

<sup>29</sup> El segmento de pequeños cultivadores agrupa a las pequeñas unidades productivas que comprenden desde 1 hasta 10 ha máximo 20 ha cultivadas. Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Productiva de la Panela y su Agroindustria en Colombia. Elaborado por: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de Colombia. 2010. Pág. 92.

Sin embargo, para efectos de la presente ley se realiza una modificación, por tanto, se entenderá clasificados los cultivadores de caña panelera según el área sembrada, así: Pequeños Cultivadores, aquellos que cuentan con 1 a 20 hectáreas; Medianos Cultivadores de 21 a 50 hectáreas; y Grandes Cultivadores, con más de 51 hectáreas.

En consideración a lo anterior, se debe indicar que esta iniciativa otorgará el incentivo económico para la adquisición del método biológico o químico, destinado al manejo fitosanitario del cultivo de caña panelera, solo a los pequeños y medianos cultivadores, al ser quienes requieren de mayor apoyo económico para poder mitigar las problemáticas fitosanitarias.

Asimismo, resulta importante precisar que otra de las grandes necesidades que aqueja a los cultivadores de caña panelera es los avanzados estados de deterioro y por ende deficientes índices de productividad de los cultivos, los cuales

requieren ser **renovados** para lograr una mejora sustancial en la cantidad y calidad de los jugos.

El proceso de renovación es entendido como la “siembra de nuevas plantas en el mismo sitio del anterior cultivo o cambio del material genético”<sup>37</sup>. La necesidad de renovar un cultivo de caña panelera puede darse por diferentes razones, entre ellas el existir “cepas viejas y deterioradas, manejo y fertilización inadecuados, plagas y enfermedades y variedades de caña susceptibles a enfermedades”<sup>38</sup>, siendo importante indicar que la antigüedad de las plantaciones de caña constituye el principal factor por el que se debe proceder a la renovación, ello según lo manifestado por Fedepanela.

Debido a lo anterior, es necesario señalar que la vida útil de una planta de caña termina “cuando las cepas ya llevan entre 8 y 10 años o cuando los rendimientos en caña son muy bajos (menores de 60 t/ha en caña)”<sup>39</sup>, siendo este el momento idóneo para proceder a renovar el cultivo.

Ahora bien, durante el proceso de renovación se deben agotar las siguientes etapas”<sup>33</sup>:

ETAPAS DEL PROCESO DE RENOVACIÓN DEL CULTIVO DE CAÑA PANELERA	
1. Limpieza y preparación de lotes.	
2. Adecuación de suelos.	Para la renovación de la caña, la primera operación después de la cosecha del cultivo anterior será la destrucción de las cepas, la preparación del suelo, se hará utilizando tracción animal (bueyes) y el laboreo del suelo consiste en un pase de arado para remover el suelo y un segundo pase para el surcado. En esta etapa se define el sistema de siembra: al chorrillo o mateado.
3. Selección y tratamiento de semillas.	La caña es una planta altamente heterocigota, que en condiciones normales no produce semilla verdadera o sexual, razón por la que se propaga mediante trozos de tallo o esquejes, los cuales reciben el nombre de “semilla” y normalmente tienen entre 25 y 35 cm de longitud y de dos a tres yemas. Al seleccionar un material para semilla debe tenerse en cuenta que reúna las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que esté libre de plagas y enfermedades.</li> <li>• Que tenga un estado nutricional adecuado.</li> <li>• Que tenga la edad de corte y el tamaño recomendados.</li> <li>• Que sea una semilla pura (libre de mezcla de otras variedades).</li> <li>• Que tenga yemas funcionales.</li> </ul>
4. Siembra.	Para la siembra se utilizarán semillas seleccionadas provenientes de semilleros, estacas de unos 50 centímetros de largo con 5 a 6 nudos, con yemas funcionales libre de plagas y enfermedades, estado nutricional adecuado (gruesa). Se realiza tratamiento a la semilla con hongos entomopatógenos y antagonistas.
5. Fertilización.	Se realiza un plan de fertilización de acuerdo a los requerimientos del cultivo y a los resultados de análisis de suelo. Este plan se compone de una fertilización mixta entre abonos orgánicos (compost, caldos microbiológicos) y sulfatos fermentados aplicados cada 30 días de acuerdo a la fenología del cultivo.
6. Control fitosanitario.	En el manejo fitosanitario se realizará seguimiento al desarrollo de las plantas, se supervisa una vez por semana, evaluando las condiciones de la planta en sus diferentes etapas fenológicas (vigor, altura, número de hojas,) para determinar el manejo fitosanitario de prevención y/o recuperación en caso requerido.

<sup>30</sup> Federación Nacional de Cacaoteros (2015). Guía Técnica para el Cultivo del Cacao. Sexta Edición.

<sup>31</sup> [http://observatorio.misionrural.net/alianzas/productos/panela/quilichao/perfil\\_panela\\_cauca.pdf](http://observatorio.misionrural.net/alianzas/productos/panela/quilichao/perfil_panela_cauca.pdf)

<sup>32</sup> <http://www.fao.org/co/manualpanela.pdf>

<sup>33</sup> [http://observatorio.misionrural.net/alianzas/productos/panela/quilichao/perfil\\_panela\\_cauca.pdf](http://observatorio.misionrural.net/alianzas/productos/panela/quilichao/perfil_panela_cauca.pdf) y [http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallG/home\\_4/](http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallG/home_4/)

ETAPAS DEL PROCESO DE RENOVACIÓN DEL CULTIVO DE CAÑA PANELERA	
7. Manejo de vegetación acompañante.	En su etapa inicial la caña panelera es muy susceptible a la competencia de otras plantas, especialmente las malezas, el control de las malezas es importante durante esta etapa, la cual dura de 4 a 5 meses para la caña sembrada, y unos tres meses para la caña de soca.
8. Cosecha.	La cosecha se obtendrá entre los 12 y 15 meses después de la siembra, es decir, una vez se haya efectuado la renovación.

En consideración a los datos enunciados, es necesario precisar que en los cultivos de caña panelera se presentan dos sistemas de siembra:

al chorrillo y mateado, siendo el terreno, el que determina la escogencia de uno u otro sistema, no obstante, existen otros aspectos que los diferencian:

SISTEMA A CHORRILLO	SISTEMA MATEADO
	
<p><b>SIEMBRA:</b> Una vez se tenga el lote surcado se riega la semilla en trozos largos en el fondo del surco, posteriormente se corta con machete en trozos de 3 a 4 yemas. De acuerdo con la disponibilidad de semilla y calidad de la misma se puede cruzar la parte basal con la parte apical (punta con pata), de lo contrario simplemente se riega con traslape.</p> <p>Es importante que la caña quede bien tapada (no enterrada) para evitar pérdida de puntos de crecimiento por exposición prolongada al sol, falta de oscuridad que estimule el enraizamiento y por ende brotes de tallos y pérdida de semillas de arrastre en zonas de ladera. Se recomienda una profundidad de 10 a 15 cm.</p> <p>Este sistema permite calcular cantidad de semilla, medir metros lineales y determinar o calcular área sembrada en término de metros lineales.</p> <p>El sistema tiene variantes de acuerdo a la zona:</p> <p>*Chorrillo sencillo: Surcos lineales de 1.20 m a 1.30 m entre calles. Se realiza cuando la semilla es de buena calidad.</p> <p>*Chorrillo doble: surcos dobles de caña de 1.20 m entre surcos. Se usa cuando la semilla es de regular calidad.</p>	<p><b>SIEMBRA:</b> Consiste en sembrar la caña preferiblemente cogollo, en cajuelas realizadas a una distancia de 20 a 50 cm aproximadamente entre sí, la cantidad de cogollo que se ubica en cada orificio varía de 2 a 4, en este caso no se conserva un surco como tal.</p> <p>La caña se ubica con una leve inclinación en el orificio, dejando la zona apical visible. Mediante esta siembra se requiere de una gran cantidad de semilla por el empleo de cogollo.</p> <p>Este sistema presenta desigualdad en el crecimiento de tallos, mayor riego de vuelcos y mayor población de malezas. El sistema mateado frecuentemente se realiza en las zonas donde la economía es básicamente familiar, es decir cuando se requiere contar con una disponibilidad de caña molible por largos períodos de tiempo, pero con un área de corte reducida y cuando no se tienen las condiciones (económicas, áreas de corte) de explotar el área con fines de gran comercialización.</p>
Se realiza en terrenos planos.	Se realiza en terrenos de ladera.
La distancia de siembra establecida es de 120 a 130 m entre surcos.	La distancia de siembra establecida es de 1.0 a 1.30 m entre surcos y 20 a 50 cm entre plantas.
Los resultados en producción de caña van de 89 - 109 t/ha.	Los resultados en producción de caña van de 70 - 93 t/ha.
Los resultados en producción de caña van de 89 - 109 t/ha.	Los resultados en producción de caña van de 70 - 93 t/ha.

Lo expuesto permite colegir que el sistema de siembra es un aspecto fundamental a tener en cuenta al momento de llevarse a cabo la renovación, comoquiera que es necesario evaluar si es viable realizar el proceso en toda el área cultivada o en etapas, ello con el fin de asegurar que los cultivadores no se queden sin caña durante todo el año, ya que es su principal fuente de ingresos.

De otra parte, resulta importante señalar que, para lograr una renovación exitosa, es indispensable reemplazar las plantaciones con variedades de caña que permitan mejorar los rendimientos y la rentabilidad del cultivo.

Las variedades de caña cultivadas en Colombia provienen en gran parte de hibridaciones introducidas de otros países, no obstante, hay materiales genéticos producidos en el país, en consideración a ello, a continuación, se presenta la clasificación que realizó CORPOICA<sup>34</sup> de las variedades plantadas en nuestro país a través del tiempo:

<sup>34</sup> Guía tecnológica para el manejo integral del sistema productivo de caña panelera. Autores: I.A. M.Sc. Hugo R. García B., M.V.Z. Luis C. Albarracín C., I.Q. Adriana Toscano Latorre I.A. Natalia J. Santana M., I.A. Orlando Insuasty B., CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pág. 22.

VARIETADES PIONERAS	VARIETADES ACTUALMENTE CULTIVADAS	VARIETADES DEL FUTURO
Criolla, Otaheite, Morada, Cristalina, POJ 2878, POJ 2714, POJ 2961, EPC 48-863, EPC 48-859, Co 421, PR 1059, CP 38-34, H 50-7209, Azul Casagrande, PR 980, H 38-2915, H371933, B 49-119, PR 1048.	POJ 2878, POJ 2714, MZC 74-275, Co 421, PR 61632, Co 419, CP 57-603, PR 1141, H 50-7209, ICA 70-36, ICA 69-11, M 336 x PR 980, My 54-65, RD 75-11, PR 67-1070, Mx 64-1487.	CC 84-75, CC 86-45, CC 85-47, CC 85-92, CC 85-23, CC 85-57.

Por lo anterior, es necesario que al momento de realizar la renovación se garantice que el cultivador pueda acceder a una variedad de caña, que cumpla con las siguientes características básicas<sup>35</sup>:

- Alto rendimiento, sin decrecer la producción por lo menos hasta el quinto corte.
- Resistencia a plagas y enfermedades de importancia económica.
- Amplio rango de adaptación a diferentes ecologías.
- Jugos con alto contenido de sacarosa, fáciles de clarificar y que den panela de buena calidad.

- Alto porcentaje de extracción de jugos en el molino.

Ahora bien, según los reportes dados por Fedepanela, actualmente del total de hectáreas que hay sembradas en el país, se tiene estimado que el 80% requiere renovación, es decir, que de las 367.215 ha sembradas que fueron reportadas por el Censo Nacional Agropecuario 2014-2015, 293.800 ha necesitarían semillas nuevas.

En consideración a lo anterior, es necesario tener claridad de qué manera la renovación influye en la producción de panela:

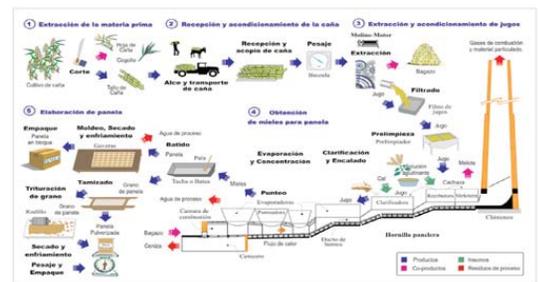
HECTÁREAS POR RENOVAR A NIVEL NACIONAL	PRODUCCIÓN ACTUAL		PRODUCCIÓN ESPERADA		VARIACIÓN	
	caña	panela	caña	panela	caña	panela
293.800 ha	246.791 ha	1.581.930 t.	246.791 ha	1.974.328 t.	NINGUNA	392.398 t.

**Fuente:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Fedepanela.

Los valores reportados reflejan un incremento significativo en la producción de panela, comoquiera que por cada hectárea renovada se tendría un incremento de 1.6 toneladas de panela, lo cual beneficiaría según Fedepanela a 270.000 familias<sup>36</sup>. En consideración a ello, esta iniciativa legislativa buscará brindarles a los pequeños, medianos y grandes cultivadores de caña panelera, un incentivo económico para que puedan proceder a renovar aquellas hectáreas de su predio que no están generando la producción esperada.

Finalmente, otra de las problemáticas que tiene el sector panelero, es la deficiente tecnificación de los trapiches, conocidos como establecimientos donde se ubican los equipos necesarios para realizar las operaciones que permiten transformar la caña en panela.

En la siguiente imagen se evidencia esta la problemática.



**Fuente:** CORPOICA.

Ahora bien, según Fedepanela, actualmente hay inscritos ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), 18.470 trapiches, distribuidos de la siguiente manera:

DEPARTAMENTO	Nº DE TRAPICHES
Amazonas	2
Antioquia	3.158
Arauca	9
Bolívar	8
Boyacá	727
Caldas	1.401
Caquetá	232
Casanare	32
Cauca	3.216
Cesar	168

<sup>35</sup> Guía tecnológica para el manejo integral del sistema productivo de caña panelera. Autores: I.A. M.Sc. Hugo R. García B., M.V.Z. Luis C. Albarracín C., I.Q. Adriana Toscano Latorre I.A. Natalia J. Santana M., I.A. Orlando Insuasty B., CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pág. 23.

<sup>36</sup> Respuesta Ministerio de Agricultura a Derecho de Petición - 5/abril/2017.

DEPARTAMENTO	N° DE TRAPICHES
Chocó	57
Córdoba	16
Cundinamarca	3.801
Guaviare	6
Huila	1.139
La Guajira	0
Meta	30
Nariño	478
Norte de Santander	770
Putumayo	19
Quindío	17
Risaralda	416
Santander	1.046
Sucre	32
Tolima	1.324
Valle del Cauca	366
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18.470</b>

Fuente: Fedepanela.

Los trapiches referenciados, pueden ser clasificados de acuerdo a su capacidad de producción (Kg de panela producida por hora):

CAPACIDAD	N° DE TRAPICHES
Trapiche menos de 50 kilos hora	10.039
Trapiche entre 50 y 100 kilos hora	6.594
Trapiche entre 100 y 150 kilos hora	1.330
Trapiche entre 150 y 200 kilos hora	335
Trapiches de más de 200 kilos hora	172
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18.470</b>

Fuente: Fedepanela.

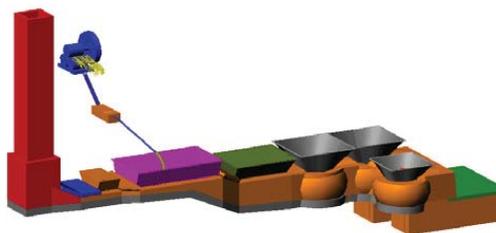
En consideración a lo enunciado, es significativo precisar que el funcionamiento general del trapiche será eficiente, si cuenta con un buen equipo de molienda y proceso, es por ello que el incentivo económico que se otorgará mediante esta iniciativa legislativa será para la adquisición o tecnificación de estos equipos.

Así las cosas, es necesario dar claridad a qué hace referencia un equipo de molienda y proceso, y para ello se tomará la definición suministrada por Fedepanela<sup>37</sup>:

- **EQUIPOS DE MOLIENDA:** Según Fedepanela, son todos aquellos equipos necesarios para la extracción del jugo de la caña:
  - Trapiche
  - Motor
  - Correa plana para transmisión de potencia
- **EQUIPOS DE PROCESO:** Según Fedepanela, son todos aquellos equipos necesarios para el procesamiento del jugo de caña hasta convertirlo en panela:
  - Prelimpiador en acero inoxidable
  - Pozuelo en acero inoxidable

- Tanque lavapalos en acero inoxidable
- Pirotubular en acero inoxidable
- Caldera tubular en acero inoxidable
- Fondos en acero inoxidable
- Paila melotera con aletas
- Accesorios conducción jugo
- Puertas de hornilla
- Parrillas para hornilla
- Pasafuegos en ángulo
- Filtro casachero en acero inoxidable
- Batea en acero inoxidable con base en ángulo y rodachines
- Palas con mango
- Remillones con mango
- Gavera de libra
- Gavera de pastillas.

### EQUIPOS DE MOLIENDA Y PROCESO



Fuente: CORPOICA.

Resulta importante señalar que con este proyecto se busca beneficiar al mayor número de cultivadores de caña panelera posible, y es en consideración a ello que el incentivo económico no se entregará a los cultivadores de manera individual sino a través de sus grupos asociativos o asociaciones, es decir, a través de aquella “persona jurídica sin ánimo de lucro que se constituye por la voluntad de asociación o creación de otras personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de los asociados o terceras personas o de la comunidad en general y no persigue el reparto de utilidades entre sus miembros.”<sup>38</sup>.

De igual forma es necesario indicar que el beneficio solo aplica para trapiches paneleros que tengan una capacidad de producción igual o inferior a 100 kilogramos de panela por hora, ello en consideración a que estos representan según la información allegada por Fedepanela más del 80% de la totalidad de trapiches existentes actualmente en el país.

Asimismo, el grupo asociativo deberá estar constituido por cultivadores de caña panelera, comoquiera que esta iniciativa pretende apoyar a aquellas familias campesinas que se dedican

<sup>37</sup> Respuesta de Fedepanela a derecho de petición realizado del 28/febrero/2017.

<sup>38</sup> Cámara de Comercio de Bogotá.

a labrar la tierra para obtener la caña, pero que no cuentan con los recursos necesarios para poderla procesar y así obtener la panela.

Es necesario precisar que el incentivo se otorga a los grupos asociativos o asociaciones de cultivadores de caña panelera, con el fin de fortalecer la asociatividad y motivar a los empresarios del campo a trabajar en equipo, pues de esta manera se logra elevar la calidad de vida de más familias.

Por lo anterior, se debe indicar que la asociatividad trae consigo diversas ventajas<sup>39</sup>, como lo son:

- El aprovechamiento de las fortalezas de cada uno de los integrantes.
- El desarrollo de proyectos más eficientes, minimizando los riesgos individuales.
- La disponibilidad de información y optimización de estándares de calidad.
- El incremento de la producción y la reducción de costos.
- El desarrollo de nuevos productos.
- El aumento de las posibilidades de negociación con clientes y proveedores.

Ahora bien, después de analizar los problemas que afectan al sector panelero, es necesario precisar que para financiarlos, el Gobierno, dentro del presupuesto nacional, deberá destinar los recursos necesarios para el diseño de las medidas que permitan dar cumplimiento a los fines enunciados, utilizando para tal efecto el 5% del total de los recursos del Gravamen a los Movimientos Financieros recaudados.

Resulta importante precisar que el GMF fue propuesto a mediados de la década de los 70 por el economista norteamericano James Tobin, premio Nóbel de Economía, quien planteó “*la creación de un impuesto a las transacciones financieras internacionales como remedio a los efectos nocivos que produce la entrada y salida de los flujos de capital especulativos de corto plazo en las economías nacionales*”<sup>40</sup>, no obstante, “*algunos países de Latinoamérica han venido estableciendo el impuesto a las transacciones financieras, no como fue*

*propuesto originalmente por Tobin, sino como un gravamen a las transacciones financieras internas*”<sup>41</sup>.

En Colombia, el Gravamen a los Movimientos Financieros surge como consecuencia de una grave crisis financiera que estaba viendo el país, por lo cual el Gobierno declaró el estado de emergencia económica y social con la expedición del Decreto 2330, del 16 de noviembre de 1998.

Tomando como fundamento la crisis financiera, se expidió el Decreto Legislativo 2331 del 16 de noviembre de 1998, mediante el cual “*fue creada una contribución sobre transacciones financieras internas con carácter temporal (su vigencia fue establecida hasta el 31 de diciembre del año 1999), con aplicación sobre todas las transacciones que realizaran los usuarios de los establecimientos del sector financiero a una tasa general del dos por mil (0.2%), y una tasa especial para las transacciones interbancarias al uno punto dos por diez mil (0.12%)*”<sup>42</sup>.

Posteriormente, con la “*expedición de la Ley 633 del 29 de diciembre de 2000 el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) se convierte en un nuevo impuesto de carácter permanente en la estructura tributaria colombiana. En aplicación de la Ley 863 de 2003 la tarifa se aumentó transitoriamente un punto al 4 por mil y la Ley 1111 de 2006 modificó nuevamente la tarifa del impuesto, pasando el punto adicional a permanente*”<sup>43</sup>. De igual forma, es necesario precisar que con la adopción de la Ley 1819 de 2016 - Reforma Tributaria Estructural, el 4x1.000 se convirtió en un impuesto permanente, es decir, que ya no será objeto de desmonte.

En relación al recaudo del GMF, es necesario señalar que este es muy significativo, comoquiera que al revisar el reporte publicado por la DIAN a junio de 2017<sup>44</sup>, se evidencia que para el año 2016 el valor recaudado fue de aproximadamente de **\$7 billones**.

Por lo anterior, se precisa que, si bien es cierto, el artículo 359 de la Constitución Política de 1991 establece que “*no habrá*

<sup>39</sup> <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6997/1/La%20asociatividad%20como%20alternativa%20para%20la%20penetraci%C3%B3n%20de%20mercados%20internacionales.pdf>

<sup>40</sup> DIAN. Generalidades de los Movimientos Financieros en Colombia. Oficina de Estudios Económicos. Héctor Julio Valero Varela - Actualizado por: Pastor Hamlet Sierra Reyes. Octubre de 2007. Pág. 6.

<sup>41</sup> Ibídem.

<sup>42</sup> DIAN. Generalidades de los Movimientos Financieros en Colombia. Oficina de estudios económicos. Héctor Julio Valero Varela - Actualizado por: Pastor Hamlet Sierra Reyes. Octubre de 2007. Pág. 8.

<sup>43</sup> Ibídem.

<sup>44</sup> [http://www.dian.gov.co/dian/14cifragestion.nsf/pages/Recaudo\\_tributos\\_dian?OpenDocument](http://www.dian.gov.co/dian/14cifragestion.nsf/pages/Recaudo_tributos_dian?OpenDocument)

*rentas nacionales de destinación específica*”, es decir, que no se podrán destinar los recursos que se recauden por concepto de impuestos nacionales como lo es el GMF, a asuntos concretos, esta prohibición constitucional también consagra tres excepciones que a continuación se enuncian:

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.

Conforme lo señalado en el artículo en mención puede colegirse que las rentas de destinación específica, únicamente proceden con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados. En consideración a ello, a continuación se precisará por qué los beneficios económicos que se crean con esta iniciativa legislativa pueden ser financiados con los recursos del GMF, al estar incluidos dentro de la segunda excepción (inversión social) que estableció el Constituyente de 1991.

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, acerca de lo que constituye “inversión social”, señalando que es toda aquella que **“busca mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población en general o de un sector de la misma, sin pretender recuperar específica y directamente lo invertido ni lograr una ganancia para el que realizó la inversión”**<sup>45</sup>. (Negrilla fuera del texto).

Esa definición dada por el máximo Tribunal Constitucional permite señalar que los incentivos económicos que se pretenden otorgar al sector panelero se ajustan de manera precisa a la definición de inversión social, comoquiera que a través de su otorgamiento se busca mejorar las condiciones de vida de este gremio, que le genera al Estado colombiano innumerables aportes en diferentes áreas, y que hoy clama con suma urgencia el apoyo del Gobierno nacional.

Asimismo, la Corte ha indicado que para que pueda justificarse la consagración de una renta nacional de destinación específica, de acuerdo con la excepción que consagra el

numeral 2 del artículo 359 de la Constitución (inversión social), es necesario **“probar que las necesidades sociales o el objetivo social que se pretenderían atender con cargo a una renta de destinación específica, no obstante tener carácter prioritario, no pueden razonable y adecuadamente satisfacerse a través del proceso normal de presentación, aprobación y ejecución del presupuesto y de planificación de la acción pública. En verdad, la excepción a la prohibición general solo está llamada a tener curso favorable cuando la imperatividad y la necesidad de una determinada inversión social, arriesga objetivamente con malograrse si la misma ha de sujetarse al proceso hacendístico general”**<sup>46</sup> (Negrilla fuera del texto).

Resulta improbable que a través del proceso normal de presentación, aprobación y ejecución del presupuesto se incluyan partidas para apoyar al sector agropecuario, y en especial al subsector panelero, teniendo en cuenta que el Gobierno nacional ha venido indicando, desde hace varios años, que una parte de los recursos de las rentas nacionales, específicamente del GMF, se destinaran al sector agropecuario, sin embargo, ello nunca ha sucedido, veamos:

“Esta propuesta permitirá abrir el espacio fiscal necesario para financiar de manera fiscalmente sana las apropiaciones adicionales requeridas, considerando la urgencia de dar solución definitiva al problema agropecuario y mejorar las condiciones de vida de la población campesina, sin afectar la sanidad fiscal del país ni el cumplimiento de las metas previstas en la Ley 1473 de 2011, que dispone una regla fiscal para el Gobierno nacional Central (...)” (Exposición de motivos Ley 1694 de 2013, “Por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones”).

De igual forma, resulta significativo recordar que en la exposición de motivos de la Ley 1739 de 2014, por medio de la cual se modificó el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012 y se crearon mecanismos de lucha contra la evasión, se habló de un aspecto importante, como lo fue la destinación de dos puntos del gravamen del cuatro por mil al sector agropecuario, estableciendo en su momento el doctor Mauricio Cárdenas Santamaría - Ministro de Hacienda y Crédito Público:

“Como se recordará, desde hace varios años se ha buscado desmontar el GMF, sin embargo, diferentes hechos y circunstancias

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-734 del 10 de septiembre de 2002. M. P. Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

lo han impedido. Algunos relacionados con calamidades públicas y desastres ambientales y otros, como la más reciente crisis del sector agropecuario. La situación del sector y la atención de la situación de pobreza y desempleo de las familias campesinas hizo necesario mantener la tarifa del gravamen en cuatro por mil, **de manera que dos puntos pudieran destinarse totalmente al presupuesto del sector agropecuario.** Hoy por hoy, dada la situación del sector no es factible reducir su presupuesto, el cual, entre 2013 y 2014 pasó de \$2 billones a \$5 billones.” (Negrilla fuera del texto).

Lo enunciado, permite señalar que esta media especial, de destinar el 5% del total recaudado del Gravamen a los movimientos financieros, para el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida del sector panelero es imperativo y necesario, comoquiera que los incentivos económicos que se buscan otorgar mediante esta iniciativa, garantizan la realización de fines constitucionales que presentan una sensible orientación social, tales como el derecho al trabajo (artículo 25 de la C.P.), el derecho de asociación (artículo 38 de la C.P.), el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y al mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los campesinos (artículo 64 de la C.P.), el derecho a la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (artículo 65 de la C.P.), entre otros.

Así las cosas, la financiación de incentivos económicos que estimulan la agroindustria panelera configuran una forma de inversión social, comoquiera que se busca mejorar la calidad de vida de un importante subsector de la economía colombiana, sin pretender recuperar lo invertido ni lograr una ganancia por parte del Estado, hecho que se ajusta a la definición señalada por la Corte Constitucional sobre inversión social y que además de ello confirma que esta iniciativa puede consagrar rentas nacionales de destinación específica, sin violar la prohibición del artículo 359 superior. De igual forma, si se toma como fuente el valor recaudado por concepto del GMF para el año 2016, esto es \$7 billones, el 5% representaría \$350 mil millones, suma poco significativa, si se tiene en cuenta los grandes beneficios económicos y sociales que se proporcionarían a la agroindustria panelera.

En consideración a lo anterior, y a la importancia del sector panelero para Colombia, es necesario crear iniciativas como estas, que le brinden facilidades económicas para sopesar las dificultades que se le presentan, como lo son la falta de incentivos para combatir los problemas fitosanitarios, así como para llevar a cabo la renovación de los cultivos de caña panelera y para la adquisición o tecnificación de equipos de molienda y proceso, pues es preciso recordar que este sector poblacional le brinda al Estado grandes aportes no solo económicos sino también laborales, es por ello que su contribución para con este gremio, no debe ser discrecional sino obligatoria, para que de esta forma le sea retribuido un poco de lo mucho que aporta a la agroindustria colombiana.

#### **Fundamentación normativa:**

La presente iniciativa legislativa cuenta con el siguiente fundamento normativo:

#### **• 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.”* (Subrayado fuera del texto original).

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.* (Subrayado fuera del texto original).

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.* (Subrayado fuera del texto original).

• **Ley 40 del 4/diciembre/1990.** Por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero.

Artículo 1°. “Para efectos de esta ley se reconoce la producción de panela como una actividad agrícola desarrollada en explotaciones que, mediante la utilización de trapiches, tengan como fin principal la siembra de caña con el propósito de producir panela y mieles vírgenes para el consumo humano, y subsidiariamente para la fabricación de concentrados o complementos para la alimentación pecuaria.” (...). (Subrayado fuera del texto original).

- **Decreto número 1840 del 3/agosto/1994.** Por el cual se reglamenta el artículo 65 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 2°. “El manejo de la sanidad animal, de la sanidad vegetal y el control técnico de los insumos agropecuarios, así como el del material genético animal y las semillas para siembra, comprenderán todas las acciones y disposiciones que sean necesarias para la prevención, el control, supervisión, la erradicación, o el manejo de enfermedades, plagas, malezas o cualquier otro organismo dañino, que afecten las plantas, los animales y sus productos, actuando en permanente armonía con la protección y preservación de los recursos naturales.” (Subrayado fuera del texto original).

- **Resolución número 000779 del 17/marzo/2006.** Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que se deben cumplir en la producción y comercialización de la panela para consumo humano y se dictan otras disposiciones.

Artículo 9°. “Condiciones sanitarias de los trapiches. Los trapiches paneleros deben cumplir para su funcionamiento con las siguientes condiciones sanitarias y de salud ocupacional (...): 8. Condiciones del proceso de fabricación: a) El material, diseño, acabado e instalación de los equipos y utensilios deberán permitir la fácil limpieza, desinfección y mantenimiento higiénico de los mismos y de las áreas adyacentes; b) La distribución de planta debe tener un flujo secuencial del proceso de elaboración con el propósito de prevenir la contaminación cruzada; c) Los trapiches deben contar con los equipos, recipientes y utensilios que garanticen las buenas condiciones sanitarias en la elaboración de la panela incluyendo los molinos.” (Subrayado fuera del texto original).

- **Ley 1819 del 29/diciembre/2016.** Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los

mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 214. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario el cual quedará así: artículo 872. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000). (Subrayado fuera del texto original).

#### IV. MODIFICACIONES

No se presentan cambios al contenido del texto propuesto en el **Proyecto de ley número 59 de 2017 Senado**, por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones.

#### V. PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia favorable al **Proyecto de ley número 59 de 2017 Senado**, por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones, y me permito solicitar a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado dar primer debate a este proyecto de ley.

Cordialmente,



**Daniel Alberto Cabrales Castillo**  
Senador de la República

#### VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 59 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto otorgar incentivos económicos a la agroindustria panelera, destinados a mitigar problemáticas fitosanitarias, contribuir a la renovación de los cultivos de caña panelera y facilitar la adquisición o tecnificación de equipos de molienda y proceso para trapiches de grupos asociativos, buscando mejorar las condiciones y la calidad de vida del sector.

Artículo 2°. *Beneficiarios*. Son beneficiarios de los incentivos económicos de que trata la presente ley, los cultivadores de caña panelera en forma individual o asociativa, que se encuentren dentro del territorio nacional.

Parágrafo 1°. Entiéndanse clasificados los cultivadores de caña panelera según el área sembrada, para efectos de la presente ley, así: Pequeños Cultivadores, aquellos que cuentan con 1 a 20 hectáreas; Medianos Cultivadores de 21 a 50 hectáreas; y Grandes Cultivadores, con más de 51 hectáreas.

Parágrafo 2°. Para efectos de la presente ley, se entenderá por grupo asociativo, la persona jurídica sin ánimo de lucro que se constituye por la voluntad de asociación de 3 o más cultivadores de caña panelera, para realizar actividades en beneficio de los asociados, y no persigue el reparto de utilidades entre sus miembros.

Artículo 3°. *Incentivos*. Los incentivos económicos establecidos en la presente ley estarán dirigidos a:

1. Mitigar las problemáticas fitosanitarias del cultivo de caña panelera.
2. Contribuir a la renovación de los cultivos de caña panelera.
3. Facilitar la adquisición o tecnificación de equipos de molienda y proceso para trapiches de grupos asociativos.

## CAPÍTULO II

### De los incentivos

Artículo 4°. *Incentivo para el manejo fitosanitario*. Se otorgará a los cultivadores de caña panelera, hasta una vez por año, un incentivo económico para la adquisición del método biológico o químico destinado al manejo fitosanitario del cultivo de caña panelera.

Parágrafo. El porcentaje a otorgar por concepto del incentivo será del 30% para pequeños cultivadores, y del 10% para medianos cultivadores, respecto del costo anual de referencia del método biológico o químico, establecido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 5°. *Incentivo para la renovación del cultivo*. Se otorgará por una sola vez a los cultivadores de caña panelera un incentivo económico por cada hectárea a renovar.

Parágrafo. El porcentaje a otorgar por concepto del incentivo será del 30% para pequeños cultivadores, del 10% para medianos cultivadores y del 5% para grandes cultivadores,

respecto del costo de referencia por hectárea establecido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 6°. *Incentivo para la adquisición o tecnificación del equipo de molienda y proceso*. Se otorgará por una sola vez al grupo asociativo de cultivadores de caña panelera, un incentivo económico para la adquisición o tecnificación del equipo de molienda y proceso de su trapiche.

Parágrafo 1°. *Adquisición de equipo de molienda y proceso*. Para la adquisición, el incentivo económico no podrá ser menor al 50% del costo total de referencia de los equipos, establecido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 2°. *Tecnificación de equipo de molienda y proceso*. Para la tecnificación, el incentivo no podrá ser menor al 50% del valor acreditado por el grupo asociativo para la tecnificación de los equipos, previa verificación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 3°. Este incentivo aplicará para trapiches que cuenten con una capacidad de producción igual o inferior a 100 kilogramos de panela por hora.

## CAPÍTULO III

### De las obligaciones del Ministerio

Artículo 7°. Le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

1. Estructurar, consolidar y actualizar una base de datos con el listado de solicitantes y beneficiarios de cada uno de los incentivos.
2. Ejercer un control efectivo de los beneficiarios que accedan a los incentivos.
3. Determinar el mecanismo de verificación de los datos acreditados por los solicitantes.
4. Establecer el costo de referencia de cada uno de los incentivos y los montos totales a destinar.
5. Reglamentar y entregar los incentivos económicos de los que trata la presente ley.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás obligaciones que puedan surgir.

## CAPÍTULO IV

### De los recursos

Artículo 8°. *Recursos*. De los recursos que recaude el Gobierno nacional, por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros,

se destinará un porcentaje del 5% del total recaudado, para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 9°. *Administración de los recursos.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, directamente o por intermedio de un contrato de fiducia con el Banco Agrario de Colombia, será quien se encargue de la administración y asignación de los recursos que trata el artículo 8°.

#### CAPÍTULO V

#### Disposiciones finales

Artículo 10. *Medidas administrativas.* A partir de la entrada en vigencia de la presente

ley se concede el plazo de seis (6) meses para tomar las medidas administrativas tendientes a cumplir con lo establecido en esta ley.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**Daniel Alberto Cabrales Castillo**

Senador de la República.

### CONTENIDO

Gaceta número 812 - Miércoles, 20 de septiembre de 2017

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 124 de 2017 Senado, por medio del cual se dictan normas en intervención económica del Estado en la economía en materia de intermediación inmobiliaria y se establecen otras disposiciones en materia de control de calidad en la prestación de tales servicios..... 1

#### PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 08 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones..... 12

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 59 de 2017 Senado, por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones. .... 17

