



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 08

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de enero de 2018

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se generan incentivos a la producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 1° de diciembre de 2017

Doctor

JACK HOUSNI JALLER

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, por medio del cual se generan incentivos a la producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados y se dictan otras disposiciones.**

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, se procede a rendir informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

#### **1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

Se trata de una iniciativa de origen parlamentario, de autoría de los Senadores: *Paloma Valencia Laserna, Álvaro Uribe Vélez, José Obdulio Gaviria, Carlos Felipe Mejía, Fernando Nicolás Araújo, Daniel Alberto Cabrales*, entre otros, y los Representantes: *Hugo Hernán González Medina, Ciro Alejandro Ramírez*, entre otros, presentada al Congreso de la República el 23 de agosto de 2017.

#### **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley sub examine tiene por objeto generar incentivos que estimulen y amplíen la demanda y consumo de panela y sus derivados, así como la formalización y tecnificación en el proceso productivo de los mismos. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger, de manera especial, a los pequeños y medianos productores.

#### **3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

La panela es la segunda agroindustria de Colombia, seguida de la del café, con presencia en más de 511 municipios de 28 departamentos, generando 287.000 empleos directos que benefician a más de 350.000 familias del campo colombiano (Ministerio de Agricultura, 2017). Al igual que el café, la panela refleja la identidad cultural del campo colombiano e históricamente se ha convertido en uno de los productos más queridos y consumidos por los hogares colombianos. Pese a esto, el subsector se encuentra seriamente afectado por la informalidad, baja tecnificación y problemas de homogeneidad de la panela, volatilidad de los precios, caída en el nivel de consumo, competencia ilegal y falta de acceso a mercados internacionales.

#### **Valor Nutricional**

La panela tiene un importante valor nutricional en la dieta de los colombianos, según la tabla de composición de alimentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la panela tiene macronutrientes, entre ellos calorías, lípidos y carbohidratos; también cuenta con vitaminas, como C, B6, riboflavina, niacina y tiamina, y minerales, entre los que se destaca el

flúor, el potasio, el magnesio y el hierro, entre otros.

En comparación con otros alimentos consumidos frecuentemente por los colombianos la panela tiene ventajas por su contenido nutricional. En primer lugar, la panela contiene sales minerales que son 5 veces más abundantes que las del azúcar moscabado y 50 veces más que las del azúcar refinado. En segundo lugar, la miel de abejas tiene características nutricionales parecidas a la de la panela, excepto porque esta última tiene niveles más altos de hierro, calcio y fósforo.

Por otro lado, si se compara la panela con bebidas gaseosas, el contenido de calcio de la panela ayuda al crecimiento y fortalecimiento de los huesos, por el contrario, las bebidas gaseosas son ricas en fósforo en la forma de ácido fosfórico libre que en grandes cantidades produce la descalcificación dentina y ósea especialmente en los infantes.

En conclusión, la panela aparte de ser un alimento que contribuye al crecimiento de los niños y favorece la nutrición de los colombianos, es de gran importancia en la agroindustria del país.

#### Características principales del sector panelero y estructura de mercado

Según datos de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), la Superintendencia de Industria y Comercio y la Contraloría General de la República, la panela es la principal actividad económica de más de 350.000 familias colombianas y es, después del Café, el sector que más puestos de trabajo agrícola genera, con un estimado de 850.000 empleos entre directos e indirectos y 45 millones de jornales anuales. Su producción se extiende a 28 departamentos, con más de 23.000 trapiches. Es también parte importante de la actividad económica de más de 170 municipios.

El país cuenta con un área cultivada de caña panelera de aproximadamente 238.000 hectáreas (Fedepanela, 2015). Asimismo, según el Informe de Resultados de Rendimientos de la Producción de Panela en Trapiches, realizado por el Ministerio de Agricultura en 2013, en el país se requiere en promedio 10 kg de caña para producir 1 kg de panela (ver tabla 1).

**Tabla 1: Kg de caña para producir un (1) Kg de panela.**

| Departamento | Pequeño | Mediano | Promedio |
|--------------|---------|---------|----------|
| Antioquia    | 10.3    | 8.4     | 9.4      |
| Huila        | 9.0     | 8.8     | 8.9      |
| Nariño       | 11.2    | 10.8    | 11.0     |
| Santander    | 11.0    | 10.3    | 10.6     |
| Boyacá       | 9.2     | 11.3    | 10.3     |
| Cundinamarca | 10.0    | 9.3     | 9.6      |
| Promedio     | 10.1    | 9.8     | 10.0     |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Colombia es el mayor consumidor y el segundo productor de panela en el mundo después de la India, con una participación del 12% del total de la producción mundial<sup>1</sup>. Actualmente, según Revista *Dinero* (2014), el 87% de los colombianos incluyen la panela en su canasta de alimentos, con un consumo per cápita de 22 kilos al año.

Dado el carácter no transable del producto, de acuerdo con Revista *Dinero* (2014), el mercado internacional de panela es supremamente limitado. No obstante, en los últimos años las exportaciones de panela en presentaciones novedosas, más atractivas para el consumidor, han ganado participación en los mercados de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. Entre 2013 y 2014 el volumen de exportación de este producto creció en un 29% (ver tabla 2).

**Tabla 2: Valor de exportaciones colombianas de panela**

| País                 | Suma de FOB en \$USD |                     | Variación porcentual |
|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
|                      | 2013                 | 2014                |                      |
| Estados Unidos       | 1.256.110,59         | 1.940.506,91        | 54%                  |
| España               | 406.641,43           | 370.354,49          | -9%                  |
| Australia            | 186.300              | 234.360,52          | 26%                  |
| Canadá               | 115.664,98           | 209.857,93          | 81%                  |
| Argentina            | 239.710              | 128.416             | -46%                 |
| Reino Unido          | 41.342,24            | 65.508,85           | 58%                  |
| Corea (sur). Rep. de | 31.290               | 39.314,64           | 26%                  |
| Chile                | 226,8                | 31.037,6            | 13.585%              |
| <b>Total</b>         | <b>2.347.895,84</b>  | <b>3.030.273,51</b> | <b>29%</b>           |

Fuente: DANE.

En cuanto a la segmentación de la producción, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), se estima que solo el 5% de la explotación se realiza a gran escala. Este tipo de producción la realizan agricultores con extensiones superiores a las 50 hectáreas, con capacidad de producción superior a los 300 kg de panela por hora y en medio de un alto grado de tecnificación. Dicha producción se concentra en los departamentos del Valle del Cauca y Risaralda. Por su parte, Boyacá y Santander reúnen la producción de escala mediana, con extensiones de tierras más pequeñas y una capacidad productiva caracterizada por un nivel de tecnificación moderado, que oscila entre los 100 kg y los 300 kg por hora. Por último, la producción a pequeña escala (1 ha – 20 ha), llevada a cabo en trapiches de tracción mecánica con capacidades inferiores a los 100 kg, es la que mayor número de agricultores concentra. Así pues, esta última se convierte en la forma de producción más representativa a nivel nacional y al mismo tiempo, la que menor grado de tecnificación, competitividad y posibilidad de acceso a los mercados presenta. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2004), menos del uno por ciento (1%) de la producción de panela

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). La cadena agroindustrial de la panela en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica: 1991-2005. Documento de Trabajo N° 57.

en Colombia se utiliza como insumo en procesos industriales.

La tabla 3 muestra la distribución de la producción a nivel nacional en términos de área de cultivo, volumen de producción y rendimiento por hectárea según la Encuesta Nacional de Agricultura del DANE. En esta, se evidencia que los mayores índices de productividad se encuentran en los departamentos de Risaralda, Santander y Huila, mientras que el volumen de producción más alto se concentra en el departamento de Antioquia. En contraste, la tabla muestra que los departamentos con menores volúmenes de producción presentan al mismo tiempo los niveles de rendimiento por hectárea más bajo, siendo Meta y Magdalena los menos productivos, con rendimientos de 400 kg/ha; cabe resaltar el caso del departamento del Cauca, el cual, a pesar de tener una producción considerable, presenta índices de productividad supremamente bajos. El rendimiento promedio a nivel nacional es de 8 toneladas por hectárea.

**Tabla 3: Distribución de área de cultivo, producción y rendimiento por departamentos 2016**

| Departamento                        | Área plantada (ha) |      | Área en edad productiva (ha) |      | Producción (t) |      | Rendimiento (t/ha) |       |
|-------------------------------------|--------------------|------|------------------------------|------|----------------|------|--------------------|-------|
|                                     | Hectáreas          | Cve  | Hectáreas                    | Cve  | Toneladas      | Cve  | t/ha               | Cve   |
| Total 26 departamentos <sup>1</sup> | 156.960            | 7,4  | 133.500                      | 8,1  | 861.369        | 10,8 | 6,5                | 8,0   |
| Total 22 departamentos              | 148.863            | 7,2  | 126.352                      | 7,7  | 852.634        | 10,9 | 6,7                | 7,3   |
| Antioquia                           | 40.170             | 17,6 | 38.661                       | 18,0 | 402.643        | 19,4 | 10,4               | 13,6  |
| Atlántico                           | -                  | -    | -                            | -    | -              | -    | -                  | -     |
| Bolívar                             | 575                | 55,3 | 529                          | 59,0 | 1.076          | 84,3 | 2,0                | 7,9   |
| Boyacá                              | 15.813             | 19,8 | 8.268                        | 20,6 | 67.925         | 33,4 | 8,2                | 25,5  |
| Caldas                              | 6.805              | 28,9 | 6.785                        | 28,9 | 30.757         | 35,1 | 4,5                | 16,6  |
| Cauca                               | 8.020              | 20,4 | 7.298                        | 21,6 | 22.118         | 44,0 | 3,0                | 31,3  |
| Cesar                               | 585                | 45,1 | 585                          | 45,1 | 3.251          | 63,7 | 5,6                | 44,3  |
| Córdoba                             | 878                | 99,4 | 878                          | 99,4 | -              | -    | -                  | -     |
| Cundinamarca                        | 25.025             | 14,5 | 24.084                       | 14,7 | 78.789         | 18,0 | 3,3                | 12,0  |
| Huila                               | 6.164              | 41,9 | 4.514                        | 35,6 | 35.512         | 69,6 | 7,9                | 18,9  |
| La Guajira                          | -                  | -    | -                            | -    | -              | -    | -                  | -     |
| Magdalena                           | 221                | 68,4 | 221                          | 68,4 | 2.098          | 79,4 | 9,5                | 40,4  |
| Meta                                | 121                | 95,4 | 116                          | 99,1 | 11             | 99,1 | 0,1                | -     |
| Nariño                              | 9.127              | 21,8 | 8.120                        | 23,8 | 61.385         | 23,5 | 7,6                | 9,5   |
| Norte de Santander                  | 4.267              | 35,0 | 3.933                        | 37,6 | 7.836          | 51,4 | 2,0                | 28,0  |
| Quindío                             | 1.791              | 94,6 | 920                          | 93,8 | 9.167          | 97,3 | 10,0               | 5,2   |
| Risaralda                           | 2.436              | 44,5 | 2.375                        | 45,5 | 8.771          | 48,3 | 3,7                | 18,2  |
| Santander                           | 19.226             | 20,8 | 11.762                       | 26,1 | 84.930         | 26,2 | 7,2                | 11,2  |
| Sucre                               | 160                | 45,7 | 138                          | 51,5 | 278            | 68,2 | 2,0                | 28,4  |
| Tolima                              | 4.722              | 19,6 | 4.656                        | 19,7 | 19.744         | 36,1 | 4,2                | 24,3  |
| Valle del Cauca                     | 3.182              | 31,8 | 2.316                        | 41,1 | 16.094         | 60,6 | 6,9                | 30,2  |
| Casanare                            | 177                | 99,7 | 177                          | 99,7 | 249            | 99,7 | 1,4                | -     |
| Total 4 departamentos               | 8.097              | 56,4 | 7.148                        | 63,7 | 8.736          | 56,8 | 1,2                | 75,1  |
| Cauquetá                            | 2.781              | 73,1 | 2.448                        | 82,2 | 1.286          | 61,4 | 0,5                | 68,7  |
| Arauca                              | 70                 | 85,3 | 67                           | 89,1 | 38             | 31,5 | 0,6                | 57,6  |
| Putumayo                            | 4.862              | 83,8 | 4.467                        | 91,3 | 6.511          | 74,0 | 1,5                | 104,9 |
| Vichada                             | 384                | 87,1 | 167                          | 99,7 | 901            | 99,7 | 5,4                | 0,0   |

Fuente: (DANE, 2016).

### El consumo de Panela

Dadas las condiciones del mercado internacional previamente expuestas, el consumo de panela se da casi en su totalidad al interior del territorio nacional. A pesar de ser los mayores consumidores de panela del mundo, los colombianos, con el paso de los años, han sustituido de manera gradual este producto por otro tipo de endulzantes, comercialmente más atractivos, pero con un valor nutricional menor. De esta manera, en un período de 11 años, entre 2003 y 2014, el consumo de

panela pasó de 37 kg<sup>2</sup> a 22 kg<sup>3</sup> por habitante al año, una reducción del 40.5%.

### Estructura de mercado

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), el mercado de panela se caracteriza por un alto grado de intermediación entre el productor y el consumidor final, generando así un sistema de comercialización disperso y poco eficiente. En este sentido, a medida que la distancia entre el productor local y los mercados regionales, nacionales e internacionales aumenta, se configura un proceso de captura de rentas cuyos grandes beneficiarios son los grandes mayoristas que abastecen los principales centros de compra en el país.

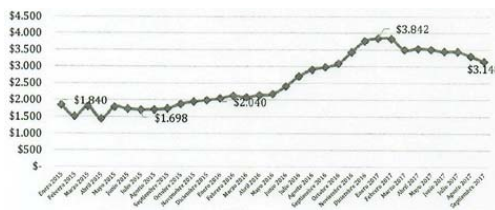
Según la Superintendencia de Industria y Comercio (2012), en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. Por ende, dada la enorme disparidad entre el número de productores y compradores, se podría estar generando una situación de oligopsonio en el mercado, es decir, una situación en la cual los compradores (en este caso los intermediarios) poseen poder de mercado para fijar precios por debajo de los niveles competitivos, sin que los productores puedan ejercer algún tipo de influencia. De hecho, según la SIC, son los intermediarios quienes actualmente fijan el precio de carga (100 kg) en las plazas de mercado donde se comercializa la panela. Esto, en un país donde se promueve abiertamente la libre competencia, no es adecuado y requiere especial atención con el fin de proteger a los productores y consumidores de panela.

### Estructura de precios

Adicionalmente, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), los precios de la panela tienen un fuerte componente estacional: desde enero hasta junio los precios son relativamente altos (se ubican por encima de la media anual), luego descienden para el segundo semestre del año. Sin embargo, en lo corrido del 2017 el precio de la panela ha caído de \$3.842 en enero a \$3.148 en septiembre, una disminución del 18%, por otra parte, el IPC ha tenido un incremento acumulado de 3.5%. Es decir, que mientras los precios han tenido un alza generalizada medida a través del IPC, el precio de la panela ha tenido una caída significativa. La Gráfica 1 muestra el precio promedio de la panela en las principales centrales mayoristas.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). La cadena agroindustrial de la panela en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica: 1991-2005. Documento de Trabajo N° 57.
- Revista *Dinero*. (2014). El negocio de la panela crece y se derrite a la vez. Publicaciones *Semana*.

**Gráfica 1. Precio promedio de la panela en centrales mayoristas del país**



Fuente: Elaboración propia con base (DANE, 2017)

En el análisis del precio de la panela es preciso tener en cuenta la elevada volatilidad del mismo y la incertidumbre económica que implica para las familias productoras. La gráfica 2 compara las variaciones de precios generalizadas con las de la panela.

**Gráfica 2. Variación del precio de la panela vs IPC**



Fuente: Elaboración propia con base en (DANE, 2017)

**Costos de producción**

Según la Contraloría General de la República (2012), la estructura de costos de producción de la panela y las dinámicas en las que se comercializa el producto, han hecho que los precios de venta se encuentren por debajo de los costos de producción de manera reiterativa a través de los años. Esto ha generado condiciones altamente perjudiciales para los agricultores, cuyas pérdidas, según Revista *Dinero* (2014), ascienden a los \$300.000 millones al año. En el gráfico 2 se expone la situación de un trapiche en el municipio de Mariquita, Tolima, en donde los costos de producción superan los precios al productor en la mayor parte de los meses especificados.

**Gráfico 3: Precio promedio al productor vs costo de producción (COP/kg) en Mariquita, Tolima**



Fuente: Investigación propia a productores de Mariquita, Tolima - Fedepanela

La estructura de costos de producción de la panela, según el Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural (2005), se divide en dos fases: fase de cultivo de caña panelera y fase de producción de panela. En la primera fase, se tienen en cuenta la preparación del terreno, la siembra, control de malezas y plagas y adecuación del terreno después del primer corte. En la segunda fase, se incluyen el alce y transporte de caña cortada, la consolidación del producto final y el transporte hacia los mercados de consumo.

En ambas fases la mano de obra es el rubro que mayor porcentaje ocupa en la estructura de costos, con valores que oscilan entre el 68% y el 90% y que varían de acuerdo a la región. Al mismo tiempo, se evidencia una relación negativa entre la participación de la mano de obra en los costos y el grado de tecnificación de la producción. De esta forma, es posible caracterizar la producción de panela como una actividad altamente intensiva en mano de obra.

El segundo rubro que mayor porcentaje ocupa en los costos de producción son los costos de transporte o fletes. En promedio, dicho factor ocupa alrededor del 20% del total de costos, siendo este valor mucho mayor en el departamento de Antioquia, con el 75% de la participación en la etapa de comercialización.

**Tabla 4. Costos de producción de caña panelera por hectárea en el departamento de Antioquia**

| CULTIVO                       |            |                  |                   |
|-------------------------------|------------|------------------|-------------------|
| Ítem                          | Jornales   | Valor (\$)       | Participación (%) |
| Mano de obra                  | 184        | 4.600.000        | 67,57             |
| Insumos                       |            | 1.349.700        | 19,83             |
| Transporte                    |            | 557.900          | 8,20              |
| Otros gastos                  |            | 300.000          | 4,41              |
| <b>Total</b>                  |            | <b>6.807.600</b> | <b>100,00</b>     |
| POSCOSECHA                    |            |                  |                   |
| Mano de obra                  | 62         | 1.560.000        | 55,18             |
| Insumos                       |            | 367.650          | 13,00             |
| Transporte                    |            | 19.350           | 0,68              |
| Otros gastos                  |            | 880.500          | 31,14             |
| <b>Total</b>                  |            | <b>2.827.500</b> | <b>100,00</b>     |
| COMERCIALIZACIÓN              |            |                  |                   |
| Transporte                    |            | 240.000          | 75,89             |
| Otros gastos                  |            | 76.250           | 24,11             |
| <b>Total</b>                  |            | <b>316.250</b>   | <b>100,00</b>     |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>246</b> | <b>9.951.350</b> | <b>100,00</b>     |
| Rendimiento (kilos de panela) |            |                  | 6.000             |
| Costo por kilo                |            |                  | 1.659             |

Por otra parte, al año 2005, a excepción de las regiones de Antioquia y la Hoya del Río Suárez, en donde la utilización de fertilizantes representaba una participación en los costos de producción del 16% y el 15% respectivamente, la utilización de fertilizantes en los procesos de cultivo era prácticamente nula. Esto genera ventajas y desventajas para los productores. Por un lado, la panela orgánica, libre de fertilizantes, es atractiva y apetecida en mercados internacionales. No obstante, la no utilización de estos insumos también acarrea perjuicios, puesto que los rendimientos de la caña para producir panela se hacen significativamente menores.

### Regulación higiénico-sanitaria

La panela está clasificada por el Ministerio de Salud y Protección Social como un alimento de bajo riesgo para la salud humana<sup>4</sup>. Sin embargo, la regulación higiénico-sanitaria es estricta. En este sentido, los productores de panela deben cumplir con requerimientos específicos en cuanto a instalaciones, condiciones de servicios sanitarios, manejo de aguas, entre otros. Además, deben estar debidamente registrados ante el Invima (Contraloría General de la República, 2012). No obstante, a pesar de que la regulación es necesaria para proteger la salud de los consumidores, esta debe tener en cuenta los efectos económicos que de sí se desprenden.

En particular, según la Contraloría General de la República (2012), cumplir con todos los requerimientos exigidos llevaría a la mayoría de productores a una situación de inviabilidad financiera por los altos costos generados. De hecho, tan solo el Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el Invima a los productores de panela para poder comercializar sus productos, tiene un valor de \$2.341.000,00<sup>5</sup>. Dicho valor se aplica uniformemente a todos los productores, sin tener en cuenta si son grandes o pequeños. Lo anterior genera una situación de regresividad en el cobro del registro que afecta principalmente a los agricultores de menores ingresos, quienes no cuentan con los recursos para acceder al registro en cuestión. De esta forma, al no contar con el debido permiso, se les cierran las puertas a los pequeños productores para participar en segmentos importantes del mercado, como las grandes cadenas mayoristas y las compras institucionales del Estado.

El costo de acceso a los registros necesarios excede el valor monetario mencionado en el párrafo anterior. Dado que la producción de panela es dispersa y predominantemente rural, los productores deben incurrir en costos económicos adicionales. El Invima cuenta con apenas 11 oficinas en ciudades capitales y las diligencias correspondientes al Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria deben realizarse de manera presencial en la oficina de Bogotá, o de manera virtual vía Internet. Así, el campesino debe incurrir en altos costos de desplazamiento o buscar acceso a plataformas virtuales que por lo general no tiene a su disposición. Cualquiera de estas dos opciones constituye un obstáculo para el productor, que se amplifica a medida que sus recursos disminuyen.

Por lo tanto, es necesario reducir los costos de acceso, monetarios y no monetarios, que enfrentan los productores al momento de tramitar su registro ante el Invima para formalizar su actividad agrícola.

<sup>4</sup> Resolución número 719 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>5</sup> Precio dictado por el Invima para el año 2015.

### La panela y su competencia del azúcar

La panela tiene un competidor directo y fuerte en el mercado de los endulzantes: el azúcar. Según un estudio de Fedesarrollo, citado en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), la elasticidad de sustitución entre la panela y el azúcar es de -0.65. Esto quiere decir que ante una disminución del 1% en los precios del azúcar, el consumo de panela disminuye en 0.65%. Por otra parte, mientras la panela tiene una cabida muy limitada en los mercados internacionales, Colombia exporta alrededor de la mitad de su producción de azúcar, brindando mayores oportunidades de comercialización y desarrollo a los productores de este último.

Además de esto, cuando los precios del azúcar caen y/o se generan dificultades para poner los excedentes en el mercado internacional, los productores de azúcar recurren al recurso delictuoso de derretir su producto y venderlo como panela en los mercados nacionales. Lo anterior no solo atenta contra el consumidor al proveer un edulcorante que se vende como panela, pero que dista de serlo, sino que perjudica enormemente a los productores de panela por dos razones fundamentales. En primer lugar, el azúcar derretido se vende a precios menores o iguales a los de la panela, absorbiendo una parte del mercado que legítimamente corresponde a los paneleros. En segundo lugar, el derretimiento de azúcar genera un exceso de oferta en el mercado de la panela que conduce a una caída en los precios, situación que siempre perjudicará a los productores dada la estructura del mercado.

Por último, el Ministerio de Industria y Comercio actualmente desarrolla un proyecto de norma Codex para el jugo de caña de azúcar deshidratado no centrifugado. Según un comunicado oficial de la Asociación Colombiana de Paneleros (Acopaneleros), gremio que en conjunto con Fedepanela agrupa a la totalidad de productores en el país, con este proyecto se modificaría la tabla físico-química que define los parámetros para la producción de panela. Específicamente, al disminuir los azúcares reductores en los requerimientos para la producción, se abriría la puerta para que productos importados como el azúcar moscabado y la rapadura (panela con azúcar), puedan venderse como panela granulada en los mercados nacionales. Por lo tanto, surge la necesidad de establecer lineamientos claros sobre las especificaciones físico-químicas que debe tener un producto para poder comercializarse como panela, protegiendo así la elaboración de la panela tradicional.

### El Fondo de Fomento Panelero

La Ley 40 de 1990 creó el Fondo de Fomento Panelero y con este la Cuota de Fomento Panelero, definida como el aporte parafiscal que deben hacer productores ocasionales o permanentes de panela y compradores de mieles para impulsar el

fortalecimiento y posicionamiento del subsector panelero. Los recaudadores, según el Decreto número 1071 de 2015 reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que incorporó el Decreto número 1999 de 1991, son todas “aquellas personas naturales o jurídicas que intervienen como los primeros compradores en la cadena de comercialización”<sup>6</sup>.

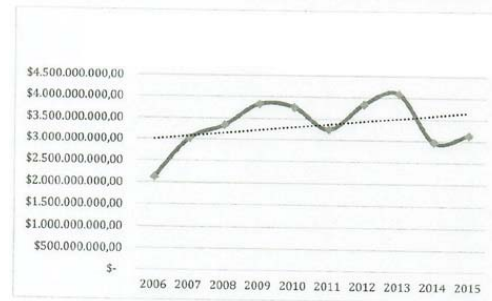
De otra parte, el Decreto número 1071 de 2015 reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que incorporó el Decreto número 1999 de 1991, estableció que la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero está “integrada por el Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá, por tres (3) representantes de esta cartera y por tres (3) miembros designados por la Federación Nacional de Productores de Panela, o por las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero”<sup>7</sup>.

Los dineros recaudados a través del fondo tienen una destinación concreta de acuerdo a la ley. Sin embargo, con el aval del Ministerio de Agricultura, Fedepanela, como ente administrador del fondo, puede disponer de los recursos para desarrollar programas específicos. Así pues, los dineros del fondo se destinan a gastos de funcionamiento (servicios personales y gastos generales), gastos de administración del Fondo y gastos de inversión, discriminados de la siguiente manera:

1. Transferencia tecnológica y servicios de extensión.
2. Desarrollo de programas de comercialización y mejoramiento de medios de producción.
3. Promoción al consumo de panela.
4. Control de evasión y adulteración.
5. Estudios económicos.
6. Acuerdos de competitividad.

Todos los gastos del fondo deben ser suplidos, inicialmente, con los ingresos del Fondo. No obstante, el recaudo generado es bajo y no permite desarrollar a plenitud todos los programas deseados. Entre 2006 y 2015, los ingresos del fondo presentaron un incremento nominal del 48% (ver gráfico 3). Los ingresos totales para la vigencia 2015 fueron de \$3.136.307.184 (ver anexo).

**Gráfico 3: Ingresos Totales del Fondo de Fomento Panelero**



Fuente: Fedepanela

En este punto resulta pertinente hacer una comparación entre el subsector panelero, segunda agroindustria rural del país, y el subsector del café, que ocupa el primer renglón. Según Echavarría et ál. (2014), para 2013 el recaudo del Fondo Nacional del Café, que atiende las necesidades de aproximadamente 560 mil familias, fue de 136 mil millones de pesos. Por su parte, el recaudo del Fondo de Fomento Panelero, que beneficia a más de 350 mil familias, fue de poco más de 4 mil millones de pesos (la cifra más alta jamás reportada por Fedepanela). En otras palabras, el Fondo Nacional del café, que atiende una población no mayor al doble de la que le corresponde al Fondo de Fomento Panelero, tiene un recaudo 34 veces mayor.

Por último, hay dos aspectos concernientes al Fondo de Fomento Panelero que constituyen un motivo de preocupación para el subsector. En primer lugar, se encuentra la evasión del pago por parte de algunos recaudadores y la elusión de las licoreras departamentales por concepto de mieles compradas a los ingenios azucareros. Durante las dos últimas vigencias (2014 y 2015), las licoreras dejaron de pagar la cuota correspondiente, argumentando que no utilizaron alcoholes producidos en el país y que las pocas mieles utilizadas no correspondían a aquellas estipuladas en la Ley 40 de 1990 (ver anexo). En particular, según Fedepanela, la Fábrica de Licores de Antioquia justificó parte del no pago de la cuota alegando que se encuentra utilizando melaza o mieles residuales para la producción de alcohol<sup>8</sup>. En segundo lugar, los recursos destinados a la asistencia técnica y los servicios de extensión son complementados por fondos girados directamente por el Gobierno nacional, pero estos varían, en ocasiones de manera estrepitosa, entre un año y otro. Esto genera una discontinuidad en la cobertura y efectividad de los servicios prestados, sin tener en cuenta los costos derivados de la consolidación de los grupos de

<sup>6</sup> Decreto número 1071 de 2015 reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

<sup>7</sup> Ibíd.

<sup>8</sup> Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

extensores y la logística necesaria para acercarlos a las comunidades<sup>9</sup>.

### Reflexiones

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible resumir en ocho (8) puntos algunos de los problemas más importantes que aquejan al sector panelero en Colombia:

1. Los productores de panela en Colombia están trabajando a pérdida, pues los costos de producción superan el precio pagado a los agricultores. Según los documentos citados, los altos costos están directamente relacionados con bajos niveles de productividad y tecnificación en la producción.

2. El consumo de panela ha presentado una caída persistente durante los últimos años. Esto, debido a su carácter de bien inferior y a una lenta diversificación de la producción que permita ofrecer a los consumidores presentaciones novedosas y más atractivas del producto.

3. Existe una amplia distancia entre los productores y los mercados en los que se comercializa la panela. Esto favorece la intermediación y la adquisición de rentas por parte de los intermediarios, en detrimento de los productores.

4. Colombia cuenta con una amplia cantidad de productores y un reducido número de compradores de panela. Esto puede estar generando una situación de oligopsonio en la que los compradores tienen poder de mercado para fijar el precio de la carga que se les paga a los productores en las plazas de comercio alrededor del país. Lo anterior atenta contra el principio de libre competencia y permite fijar pagos injustos a los agricultores por sus productos.

5. La regulación higiénico-sanitaria, a pesar de ser fundamental para proteger la salud de los consumidores, implica altos costos para los productores. En particular, el cobro del Registro Sanitario emitido por el Invima se caracteriza por su alta regresividad.

6. En Colombia se recurre al recurso delictivo de derretir azúcar y utilizarlo como insumo en la producción de panela. Esto genera caídas en el precio de la panela por excesos de oferta, a raíz de la entrada al mercado de un producto fraudulento y con un valor alimenticio menor al de la panela real. Adicionalmente, en Colombia se está abriendo la puerta a la importación de panela adulterada a través de la modificación de la tabla físico-química del producto y la reducción de aranceles al azúcar.

7. El recaudo de la Cuota de Fomento Panelero, en comparación con otros subsectores del agro colombiano, es supremamente bajo, lo cual limita la ejecución de proyectos encaminados

al fortalecimiento del subsector panelero. Por su parte, la composición de la junta directiva del Fondo de Fomento Panelero, al estar conformada exclusivamente por personal del Ministerio de Agricultura y miembros designados por Fedepanela, no cuenta con la representación de productores afiliados a otras organizaciones o asociaciones.

8. La evasión y elusión del pago de la Cuota de Fomento Panelero impide que los recursos del Fondo crezcan. Adicionalmente, el apoyo directo del Gobierno nacional no es constante, lo cual afecta la continuidad de los programas adelantados por Fedepanela.

9. Existe una alta dependencia de los pequeños y medianos productores de panela, toda vez que la mayoría no ha diversificado la producción de sus fincas o parcelas. Esto los hace muy vulnerables a las oscilaciones en precios, incrementando así el riesgo asociado a su principal fuente de ingreso.

No obstante, a pesar de los problemas, el sector panelero tiene el potencial para mejorar ostensiblemente su situación y convertirse en una agroindustria con amplia participación en mercados nacionales e internacionales. En el mundo existe una tendencia creciente por el consumo de productos orgánicos y ricos en nutrientes como la panela, al tiempo que, según Proexport (hoy ProColombia), citado en *Dinero* (2014), se están abriendo las puertas para la entrada de nuevas presentaciones de panela en los mercados internacionales.

Paralelamente, en la panela reposa una parte importante de la identidad cultural y gastronómica de la Nación, convirtiéndola en uno de los productos más queridos por los colombianos. En consecuencia, políticas encaminadas a expandir la manera como se concibe, se vende y se consume la panela en Colombia y en el mundo tienen un enorme potencial para brindar a los productores y sus familias las oportunidades de progreso y el bienestar que se merecen.

### 4. MARCO NORMATIVO DE LA PRODUCCIÓN DE PANELA EN COLOMBIA

La **Ley 40 de 1990**, conocida como la “Ley Panelera”, establece las directrices para la protección y el fomento de la actividad panelera en Colombia. Entre sus mayores aportes, se encuentra la creación del Fondo de Fomento Panelero, una cuenta alimentada por recursos parafiscales administrados por Fedepanela, cuyo fin es promover el desarrollo del sector. De acuerdo con la ley, los recursos del fondo deben ser destinados a (i) investigación y prestación de servicios de extensión, (ii) promoción del consumo de panela, (iii) campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela, (iv) actividades de comercialización dentro y fuera del país, y (v) programas de diversificación de la producción de las unidades paneleras.

<sup>9</sup> Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

En este aspecto, la Ley dicta que: “*la Cuota de Fomento Panelero será del medio por ciento (0.5%) del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches paneleros con capacidad de molienda inferior a las diez (10) toneladas por hora y del uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora*”. Adicionalmente se establece que: “*Los productor es ocasionales de panela pagarán la misma cuota que corresponde a los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora, por cada kilogramo de panela que produzcan. Los compradores de miel destinada a la producción de alcohol pagarán el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de miel que hayan adquirido de los ingenios azucareros*”<sup>10</sup>.

El segundo gran aporte de la Ley 40 de 1990 es la prohibición expresa de la utilización de azúcar derretido como insumo en la producción de panela. En este sentido, la ley dicta que: “*queda prohibida la utilización del azúcar como insumo en la fabricación de la panela. Quien lo haga y quién utilice hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio que afectan la calidad nutritiva de la panela o pongan en peligro la salud humana, incurrirá en las siguientes sanciones:*

1. *Multas de 10 a 100 salarios mínimos, en la primera vez.*
2. *Cierre del establecimiento por treinta (30) días, en la segunda vez.*
3. *Cancelación del registro de inscripción y cierre definitivo del establecimiento, en la tercera vez*”<sup>11</sup>.

La Ley 40 de 1990 también dicta la necesidad de establecer criterios y procedimientos de control de calidad a la producción de panela con el fin de garantizar su idoneidad como un alimento apto para el consumo humano. Se establece lo anterior como un requisito para la exportación de panela.

El **Decreto número 1071 de 2015** reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que incorporó el Decreto número 1999 de 1991, reglamenta las disposiciones de la ley en cuestión.

Por su parte, el **Decreto número 1774 de 2004**, con el objetivo de ejercer inspección, vigilancia y control a la calidad del producto, crea la Comisión Intersectorial para la Vigilancia de la Calidad de la Panela. En este tienen asiento y voto el Ministro de Agricultura, el Ministro de Protección Social, el director del Invima, el Director de la DIAN y el Director de la Policía Nacional o su delegado. El Gerente de Fedepanela no forma parte de la

Comisión, pero asiste en calidad de invitado de forma permanente.

Finalmente, la Resolución número 779 de 2006 del Ministerio de Protección Social, establece el reglamento técnico respecto a los requerimientos sanitarios mínimos que deben ser utilizados en la cadena de producción de la panela, nuevamente, con el fin de proteger a los consumidores. De esta manera, se establecen los requerimientos de las instalaciones y las condiciones de los servicios sanitarios en cuanto a la separación de las viviendas de las áreas de producción, condiciones de pisos, techos y paredes, delimitación de las áreas, servicios sanitarios adecuados y la disposición del flujo de producción para evitar contaminación<sup>12</sup>. A pesar de que la resolución estableció un plazo de tres (3) años para el cumplimiento de los requisitos mencionados, este fue prorrogado hasta el 2011 con el objetivo de dar cabida a un número elevado de productores para ceñirse a las disposiciones del documento. Por su parte, la Norma Técnica NTC 1311 del Icontec expresa los requerimientos mínimos y máximos que debe contener la tabla físico-química para la producción de panela.

## 5. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley en su texto original, consta de diecisiete (17) artículos, a saber:

Artículo 1°. Determina que el objeto generar incentivos que estimulen y amplíen la demanda y consumo de panela y sus derivados, así como la formalización y tecnificación en el proceso productivo de los mismos. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger, de manera especial, a los pequeños y medianos productores.

Artículo 2°. Establece un incentivo tributario para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina, a través de la exoneración del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.

Artículo 3°. Fija una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran pequeñas, medianas y grandes empresas para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela.

Artículo 4°. Crea un incentivo a la construcción de nuevas plantas productoras de panela y plantas procesadoras de mieles paneleras, traducido en la exención del pago del impuesto de renta a las plantas que sean abastecidas o provengan de trapiches paneleros de economía campesina con

<sup>10</sup> Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

<sup>11</sup> Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

<sup>12</sup> Contraloría General de la República. (2012). Afectación de la rentabilidad al productor panelero por la implementación de la normatividad sanitaria y ambiental.



capacidad productiva menor a los cien (100) kilogramos de panela por hora.

Artículo 5°. Incrementa el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros, correspondiente a cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores.

Artículo 6°. Instaura un cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria aplicable a los productores de mieles paneleras, panela, panela saborizada y panela en polvo, de conformidad con la suma de los activos totales del productor y su cónyuge o compañero(a) permanente.

Artículo 7°. Relativo a la obligación de las Alcaldías de brindar apoyo a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el Invima, así como brindar apoyo técnico y acompañamiento en los demás aspectos de la producción, en coordinación con Fedepanela.

Artículo 8°. Fomenta las compras institucionales de panela en: i) edificios públicos que presten servicio de cafetería o restaurante; ii) empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes; iii) colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporcionen alimentos cuya preparación se realice al interior de los planteles o sea realizada por un contratista.

Artículo 9°. Propone incluir la promoción de la actividad panelera en los planes de desarrollo municipales y departamentales, de aquellos lugares donde esta exista.

Artículo 10. Establece el mecanismo para modificar los requerimientos físico-químicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia.

Artículo 11. Modifica el artículo 5° de la Ley 40 de 1990, retomando los requisitos de físico químicos de la panela pura moldeada y granulada, establecidos en la Resolución número 779 de 2006 del Ministerio de Protección Social.

Artículo 12. Consagra la prohibición de importar y comercializar aquellos productos cuyo empaque se promoció como panela, pero no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 11.

Artículo 13. Faculta a la Superintendencia de Industria y Comercio para i) emitir un concepto detallado respecto al presunto abuso de posición dominante en el mercado de panela por parte de comerciantes en centrales mayoristas, mercados semanales y grandes cadenas, ii) definir si existe

o no una situación de oligopsonio en el mercado de panela, e iii) imponer las sanciones que correspondan a quienes incurran en conductas violatorias de la libre competencia, en detrimento de los pequeños y medianos productores.

Artículo 14. Establece el pago de una multa equivalente al cinco por ciento (5%) del valor comercial de la carga de panela transportada, para los recaudadores que evadan el pago de los dineros percibidos por concepto de la Cuota de Fomento Panelero que sean sorprendidos en los retenes que efectúa la Policía Nacional.

Artículo 15. Modifica el párrafo 2° del artículo 7° de la Ley 40 de 1990, habilitando que productores ocasionales de panela y de miel destinada a la producción de alcohol paguen la cuota de fomento panelero equivalente al uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de panela o miel producida.

Artículo 16. Modifica el artículo 12 de la Ley 40 de 1990, estableciendo una nueva composición de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Panela.

Artículo 17. Correspondiente a la vigencia.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Fruto del análisis del articulado y las observaciones realizadas por diversos expertos en la materia, se considera pertinente realizar una serie de ajustes.

En primer lugar, el texto propuesto modifica el título, enunciando incentivos para mejorar la calidad del producto y promover la formalización. En ese sentido se define, para aplicación de la ley, a los trapiches paneleros formales como aquellos que cumplan con el pago de Cuota de Fomento Panelero.

Adicional a estas modificaciones, el texto propuesto para primer debate eleva la vigencia de los incentivos tributarios de los artículos 2°, 3° y del artículo 5° que busca establecer un cobro diferencial para el trámite del registro sanitario.

El alcance de los productores paneleros beneficiados también es modificado, reduciéndolo a los de economía campesina con capacidad de producción menor a 150 kg/ hora, desde los 300 kg/hora que contemplaba el texto original.

Por otra parte, son excluidos del texto inicial los artículos tendientes a modificar la Ley 40 de 1990, que definían la composición físico-química de la panela en bloque, la composición de la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero y que extendía la obligación del pago de la Cuota de Fomento Panelero a los productores ocasionales de panela.

Finalmente extiende las compras institucionales a todos los espacios donde se preste servicio de cafetería y restaurante, no solo los gratuitos.

| TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY<br>NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA  | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE EN<br>COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES   |
|--|--|
| <p>Título: <i>por medio de la cual se generan incentivos a la producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados y se dictan otras disposiciones.</i></p>   | <p>Título: <i>por medio de la cual se generan incentivos a la <u>calidad, promoción al consumo</u> producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, <u>así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia</u> y se dictan otras disposiciones.</i></p>  |
| <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El presente proyecto de ley busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles paneleras en Colombia, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados en el país. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger y fortalecer, de manera especial, la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores.</p>  | <p>Queda igual.</p>  |
|  | <p><b>Artículo 2°. <u>Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros formales, aquellos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero.</u></b></p>   |
| <p>Artículo 2°. <i>Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.</i> Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de bebidas no alcohólicas y confitería derivada de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.</p> <p>Parágrafo 1°. Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a los trescientos (300) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> | <p>Artículo 3°. <i>Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.</i> Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de <del>bebidas no alcohólicas y confitería derivada</del> de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.</p> <p>Parágrafo 1°. Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros <b>formales</b> de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a <b>ciento cincuenta (150) trescientos (300)</b> kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de <b>siete (7) cinco (5)</b> años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> |
| <p>Artículo 3°. <i>Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo.</i> Establézcase una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran pequeñas, medianas y grandes empresas de bebidas no alcohólicas y confitería para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela. Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>  | <p>Artículo 4°. <i>Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo.</i> Establézcase una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran pequeñas, medianas y grandes empresas <del>de bebidas no alcohólicas y confitería</del> para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela.</p> <p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco <b>siete (7) cinco (5)</b> a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>  |

| TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY<br>NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA  | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE EN<br>COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES  |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
|--|---|--|---------------|-----|---------------------|-----|---------------|----|--|--|--|-------------------------------------|-----|---|-----|-------------------------------------|----|
| <p>Artículo 4°. <i>Incentivo a la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras.</i> Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras que sean abastecidas o provengan de trapiches paneleros de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a los trescientos (300) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).</p> <p>Parágrafo 1°. Para poder acceder a la exención tributaria, las plantas procesadoras de mieles deberán estar formalmente constituidas y registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral o contrato por prestación de servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>     | <p>Artículo 5°. <i>Incentivo a la construcción de <u>nuevas plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras.</u></i> Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras que sean abastecidas o provengan de trapiches paneleros <b>formales</b> de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a <b>ciento cincuenta (150) trescientos (300)</b> kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).</p> <p>Parágrafo 1°. Para poder acceder a la exención tributaria, las plantas <b>productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras</b> deberán estar formalmente constituidas y registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral o contrato por prestación de servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| <p>Artículo 5°. Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches paneleros. Amplíese el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros. Los porcentajes de reconocimiento quedan establecidos así: cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores.</p> <p>Parágrafo 1. Son pequeños y medianos productores aquellas personas que cumplan con las características que defina el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), para efectos del otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).</p> <p>Parágrafo 2. De manera exclusiva, estarán sujetos a la presente medida aquellos proyectos de reconversión que tengan como fin principal lograr que los hornos de los trapiches paneleros no utilicen más elementos, distintos al bagazo de caña, como combustible para su funcionamiento.</p> | <p>Artículo 6°. <i>Apoyo a la reconversión de hornos de los <u>trapiches paneleros formales.</u></i> Amplíese el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros <b>formales</b>. Los porcentajes de reconocimiento quedan establecidos así: cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores.</p> <p>Parágrafo 1. Son pequeños y medianos productores aquellas personas que cumplan con las características que defina el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), para efectos del otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).</p> <p>Parágrafo 2. De manera exclusiva, estarán sujetos a la presente medida aquellos proyectos de reconversión que tengan como fin principal lograr que los hornos de los trapiches paneleros no utilicen más elementos, distintos al bagazo de caña, como combustible para su funcionamiento.</p>   |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| <p>Artículo 6°. Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el <i>Invima</i>. Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a los productores de mieles paneleras, panela, panela molida, panela saborizada y panela en polvo. El cobro se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor y su cónyuge o compañero(a) permanente, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (Smmlv), así:</p> <table border="1" data-bbox="357 1764 747 1942"> <thead> <tr> <th>Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV)</th> <th>Descuento (% del valor total del registro)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Activos ≤ 150</td> <td>80%</td> </tr> <tr> <td>150 &lt; Activos ≤ 300</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>Activos &gt; 300</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>  | Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV)  | Descuento (% del valor total del registro) | Activos ≤ 150 | 80% | 150 < Activos ≤ 300 | 50% | Activos > 300 | 0% | <p>Artículo 7°. <i>Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el <u>Invima.</u></i> Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a los productores de mieles paneleras, panela, <b>panela molida</b>, panela saborizada y panela en polvo. El cobro se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor y su cónyuge o compañero(a) permanente, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), así:</p> <table border="1" data-bbox="893 1764 1282 1957"> <thead> <tr> <th>Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV)</th> <th>Descuento (% del valor total del registro)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Activos ≤ <del>150</del> <b>100</b></td> <td>80%</td> </tr> <tr> <td><del>150</del> <b>100</b> &lt; Activos ≤ <del>300</del> <b>200</b></td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>Activos &gt; <del>300</del> <b>200</b></td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table> | Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV) | Descuento (% del valor total del registro) | Activos ≤ <del>150</del> <b>100</b> | 80% | <del>150</del> <b>100</b> < Activos ≤ <del>300</del> <b>200</b> | 50% | Activos > <del>300</del> <b>200</b> | 0% |
| Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV)   | Descuento (% del valor total del registro)  |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| Activos ≤ 150  | 80%   |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| 150 < Activos ≤ 300  | 50%   |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| Activos > 300  | 0%  |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV)   | Descuento (% del valor total del registro)  |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| Activos ≤ <del>150</del> <b>100</b>  | 80%   |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| <del>150</del> <b>100</b> < Activos ≤ <del>300</del> <b>200</b>  | 50%   |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |
| Activos > <del>300</del> <b>200</b>  | 0%  |  |               |     |                     |     |               |    |  |  |  |                                     |     |   |     |                                     |    |

| TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY<br>NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA  | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE EN<br>COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES   |
|--|--|
| <p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>  | <p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de <del>dos (2)</del> cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>   |
| <p>Artículo 7°. <i>Apoyo de las alcaldías municipales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.</i> Las alcaldías municipales están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin. Las alcaldías deben disponer de una dependencia encargada de efectuar, junto con el interesado, los trámites correspondientes.</p> <p>Parágrafo 1°. El valor del servicio prestado por las alcaldías municipales no podrá ser mayor al uno por ciento (1%) del valor total (sin descuentos) del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria.</p> <p>Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales no podrán disponer de más de tres (3) funcionarios para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo.</p>   | <p>Artículo 8°. <i>Apoyo de las alcaldías municipales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.</i> Las alcaldías municipales están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin, <b><u>así como brindar apoyo técnico y acompañamiento en los demás aspectos de la producción, en coordinación con Fedepanela o quien haga sus veces.</u></b> Las alcaldías deben disponer de una dependencia encargada de efectuar, junto con el interesado, los trámites correspondientes.</p> <p>Parágrafo 1°. El valor del servicio prestado por las alcaldías municipales no podrá ser mayor al uno por ciento (1%) del valor total (sin descuentos) del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria.</p> <p>Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales no podrán disponer de más de tres (3) funcionarios para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo.</p>  |
| <p>Artículo 8°. <i>Compras institucionales de panela.</i> En todos los edificios públicos donde se preste servicio gratuito de cafetería o restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla. Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.</p> <p>Los colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporcionen de manera gratuita alimentos cuya preparación se realice al interior de los planteles o sea realizada por un contratista, deberán incluir la panela como parte de la dieta mensual ofrecida a estudiantes y empleados.</p> <p>Parágrafo 1°. En todos los casos referidos la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El único requisito que el Estado podrá exigir a un productor para acceder a este segmento del mercado es contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).</p> | <p>Artículo 9°. <i>Compras institucionales de panela.</i> En todos los edificios <b><u>las entidades públicas</u></b> donde se preste servicio <del>gratuito</del> de cafetería o restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla. Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.</p> <p>Los colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporcionen <del>de manera gratuita</del> alimentos cuya preparación se realice al interior de los planteles o sea realizada por un contratista, deberán incluir la panela como parte de la dieta mensual ofrecida a estudiantes y empleados.</p> <p>Parágrafo 1°. En todos los casos referidos la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El <del>único requisito que el Estado</del> podrá <b><u>exigirá al</u></b> un productor para acceder a este segmento del mercado, <del>es</del> contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario, Notificación Sanitaria que emite el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y <b><u>el pago de la Cuota de Fomento Panelero.</u></b></p> |

| <p><b>TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY<br/>NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</b></p>  | <p><b>TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE EN<br/>COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE<br/>REPRESENTANTES</b></p>   |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
|---|--|--------|--------|--|-------|-----|---|-----|------|----------------------------|------|----|--------------------|------|-----|---------------|-----|------|--|-----|------|-------------------------------------|-----|------|-----|----------|------------|----------|--|-------|---------|---|------------|-----|---------------|-----|-------------------|
| <p>Artículo 9°. <i>Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo.</i> Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deben incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera, privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de plantas procesadoras de mieles y la promoción del consumo de panela. Como parte de esos planes se encuentra el otorgamiento de terrenos en comodato o cualquier otra figura legal para la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de comercialización de panela en polvo y sus demás presentaciones.</p>  | <p>Artículo <u>10</u>. <i>Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo.</i> Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deben incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera, privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de plantas <u>productoras de panela</u> y procesadoras de mieles, y <u>así como</u> la promoción del consumo de panela. Como parte de esos planes se encuentra el otorgamiento de terrenos en comodato o cualquier otra figura legal para la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de comercialización de panela <u>granulada o</u> en polvo y sus demás presentaciones.</p> |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| <p>Artículo 10. <i>Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.</i> Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos fisicoquímicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse de manera concertada con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a los productores de panela a nivel nacional.</p>  | <p>Artículo <u>11</u>. <i>Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.</i> Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos fisicoquímicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse <u>previo un estudio científico del más alto nivel, de manera concertada concertado</u> con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a <u>todos</u> los productores de panela a nivel nacional.</p>  |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| <p>Artículo 11. <i>Modifíquese el artículo 5° de la Ley 40 de 1990.</i> El nuevo texto es el siguiente: “La producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, debe responder a los requisitos Físico Químicos que se establecen en la siguiente tabla:</p> <table border="1" data-bbox="316 1094 721 1533"> <thead> <tr> <th>Requisitos</th> <th>Mínimo</th> <th>Máximo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Azúcares reductores, expresados en glucosa, en %</td> <td>5,65%</td> <td>---</td> </tr> <tr> <td>Azúcares no reductores expresados en sacarosa, en %</td> <td>---</td> <td>91 %</td> </tr> <tr> <td>Proteínas, en % (N x 6,25)</td> <td>0,21</td> <td>--</td> </tr> <tr> <td>Cenizas, en % 0,90</td> <td>0,90</td> <td>---</td> </tr> <tr> <td>Humedad, en %</td> <td>---</td> <td>0,0%</td> </tr> <tr> <td>Plomo expresado con Pb en mg/kg - 0,22</td> <td>---</td> <td>0,22</td> </tr> <tr> <td>Arsénico expresado como As en mg/kg</td> <td>---</td> <td>0,11</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" data-bbox="310 1541 714 1614"> <tr> <td>SO2</td> <td>NEGATIVO</td> </tr> <tr> <td>Colorantes</td> <td>NEGATIVO</td> </tr> </table> <table border="1" data-bbox="306 1627 634 1654"> <tr> <td></td> <td>MAXIM</td> </tr> </table><br><table border="1" data-bbox="310 1709 721 1829"> <tr> <td>HUMEDAD</td> <td>O</td> </tr> <tr> <td>BLOQUE (%)</td> <td>9.0</td> </tr> <tr> <td>GRANULADA (%)</td> <td>5.0</td> </tr> </table> | Requisitos   | Mínimo | Máximo | Azúcares reductores, expresados en glucosa, en % | 5,65% | --- | Azúcares no reductores expresados en sacarosa, en % | --- | 91 % | Proteínas, en % (N x 6,25) | 0,21 | -- | Cenizas, en % 0,90 | 0,90 | --- | Humedad, en % | --- | 0,0% | Plomo expresado con Pb en mg/kg - 0,22 | --- | 0,22 | Arsénico expresado como As en mg/kg | --- | 0,11 | SO2 | NEGATIVO | Colorantes | NEGATIVO |  | MAXIM | HUMEDAD | O | BLOQUE (%) | 9.0 | GRANULADA (%) | 5.0 | <p>Eliminado.</p> |
| Requisitos  | Mínimo   | Máximo |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| Azúcares reductores, expresados en glucosa, en %  | 5,65%  | ---    |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| Azúcares no reductores expresados en sacarosa, en %   | ---  | 91 %   |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| Proteínas, en % (N x 6,25)  | 0,21   | --     |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| Cenizas, en % 0,90  | 0,90   | ---    |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| Humedad, en %   | ---  | 0,0%   |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| Plomo expresado con Pb en mg/kg - 0,22  | ---  | 0,22   |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| Arsénico expresado como As en mg/kg   | ---  | 0,11   |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| SO2   | NEGATIVO   |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| Colorantes  | NEGATIVO   |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
|   | MAXIM  |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| HUMEDAD   | O  |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| BLOQUE (%)  | 9.0  |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |
| GRANULADA (%)   | 5.0  |        |        |  |       |     |   |     |      |                            |      |    |                    |      |     |               |     |      |  |     |      |                                     |     |      |     |          |            |          |  |       |         |   |            |     |               |     |                   |

| TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY<br>NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA   | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE EN<br>COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES  |
|---|---|
| <p>Parágrafo 1°. Queda prohibida la utilización del azúcar como insumo en la fabricación de la panela. Quien lo haga y quien utilice hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio que afectan la calidad nutritiva de la panela o pongan en peligro la salud humana, incurrirá en las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multas de 10 a 100 salarios mínimos, en la primera vez.</li> <li>2. Cierre del establecimiento por treinta (30) días, en la segunda vez.</li> <li>3. Cancelación del registro de inscripción y cierre definitivo del establecimiento, en la tercera vez.</li> </ol> <p>Parágrafo 2°. Las anteriores sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.</p> |   |
| <p>Artículo 12. Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto en cuyo empaque se promocione como panela y que no cumpla con la tabla de requisitos fisicoquímicos para la producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, definida en el artículo 11 de la presente ley.</p>   | <p>Artículo <u>12</u>. Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto en cuyo empaque se promocione como panela y que no cumpla con la tabla de requisitos fisico-químicos para la producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, <u>establecidos</u> en el artículo <del>11</del> de la presente ley <u>la reglamentación vigente que rige la materia, así como en lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley.</u></p> |
| <p>Artículo 13. <i>Control de la Superintendencia de Industria y Comercio.</i> Otórguese a la Superintendencia de Industria y Comercio un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para emitir un concepto detallado respecto al aparente abuso de posición dominante en el mercado de panela por parte de comerciantes en centrales mayoristas, mercados semanales y grandes cadenas. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá definir si existe o no una situación de oligopsonio en el mercado de panela y, en el mismo plazo, deberá imponer las sanciones que contempla la legislación a quienes incurran en conductas violatorias de la libre competencia, en detrimento de los pequeños y medianos productores.</p>                            | <p>Queda igual.</p>   |
| <p>Artículo 14. <i>Sanciones por evasión del pago de la Cuota de Fomento Panelero.</i> Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la ley, los recaudadores que evadan el pago de los dineros percibidos por concepto de la Cuota de Fomento Panelero, que sean sorprendidos en los retenes que efectúa la Policía Nacional en las vías del país, incurrirán en una multa equivalente al cinco por ciento (5%) del valor comercial de la carga de panela que transporten. La multa no exime al recaudador del pago de la cuota correspondiente.</p>  | <p>Queda igual.</p>   |
| <p>Artículo 15. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 7° de la Ley 40 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:</p> <p><i>“Parágrafo 2°. Los productores ocasionales de panela pagarán la misma cuota que corresponde a los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora, es decir, el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de panela que produzcan. Los compradores de miel destinada a la producción de alcohol pagarán el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de miel o melaza, de cualquier tipo u origen (local o importada), que hayan adquirido de ingenios azucareros o de cualquier otro establecimiento distinto a trapiches paneleros nacionales”.</i></p>   | <p>Eliminado.</p>   |

| TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE LEY<br>NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA   | TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE EN<br>COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES   |
|---|--|
| <p>Artículo 16. <i>Modifíquese el artículo 12 de la Ley 40 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:</i></p> <p>“Artículo 12. <i>El Fondo Nacional de la Panela tendrá una Junta Directiva presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, tres (3) miembros designados por dicha cartera, dos (2) miembros designados por la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) y dos (2) miembros designados por las demás organizaciones o asociaciones de productores de panela formalmente constituidos. 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”.</i></p> | Eliminado.   |
| <p>Artículo 17. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>   | <p>Artículo 15. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias</p> |

## 7. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a los honorables Representantes que integran la Comisión Tercera, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se generan incentivos a la producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.*



**Germán Alcides Blanco Álvarez**  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles paneleras en Colombia, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados en el país. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger y fortalecer, de manera

especial, la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores.

Artículo 2°. Para efectos de aplicación de esta ley, enténdase por trapiches paneleros formales, aquellos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero.

Artículo 3°. *Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.* Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.

Parágrafo 1°. Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a ciento cincuenta (150) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.

Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de siete (7) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4°. *Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo.* Establézcase una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran pequeñas, medianas y

grandes empresas para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela.

Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (7) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. *Incentivo a la construcción de nuevas plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras.* Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras que sean abastecidas o provengan de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a ciento cincuenta (150) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

Parágrafo 1°. Para poder acceder a la exención tributaria, las plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras deberán estar formalmente constituidas y registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral o contrato por prestación de servicios.

Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. *Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches paneleros formales.* Amplíese el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros formales. Los porcentajes de reconocimiento quedan establecidos así: cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores.

Parágrafo 1°. Son pequeños y medianos productores aquellas personas que cumplan con las características que defina el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), para efectos del otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

Parágrafo 2°. De manera exclusiva, estarán sujetos a la presente medida aquellos proyectos de reconversión que tengan como fin principal lograr que los hornos de los trapiches paneleros no utilicen más elementos, distintos al bagazo de caña, como combustible para su funcionamiento.

Artículo 7°. Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el *Invima*. Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a los productores de mieles paneleras, panela, panela saborizada y panela en

polvo. El cobro se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor y su cónyuge o compañero(a) permanente, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), así:

| Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV) | Descuento (% del valor total del registro) |
|--|--|
| Activos ≤ 100                                      | 80%  |
| 100 < Activos ≤ 200                                | 50%  |
| Activos > 200                                      | 0%   |

Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 8°. *Apoyo de las alcaldías municipales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.* Las alcaldías municipales están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin, así como brindar apoyo técnico y acompañamiento en los demás aspectos de la producción, en coordinación con Fedepanela o quien haga sus veces. Las alcaldías deben disponer de una dependencia encargada de efectuar, junto con el interesado, los trámites correspondientes.

Parágrafo 1°. El valor del servicio prestado por las alcaldías municipales no podrá ser mayor al uno por ciento (1%) del valor total (sin descuentos) del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria.

Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales no podrán disponer de más de tres (3) funcionarios para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo.

Artículo 9°. *Compras institucionales de panela.* En todas las entidades públicas donde se preste servicio de cafetería o restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla.

Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.

Los colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporción en alimentos cuya preparación se realice al interior de los planteles o sea realizada por un contratista, deberán incluir la panela como parte de la dieta mensual ofrecida a estudiantes y empleados.



Parágrafo 1°. En todos los casos referidos la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones.

Parágrafo 2°. El Estado exigirá al productor para acceder a este segmento del mercado, contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario, Notificación Sanitaria que emite el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y el pago de la Cuota de Fomento Panelero.

Artículo 10. *Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo.* Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deben incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera, privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de plantas productoras de panela y procesadoras de mieles, así como la promoción del consumo de panela. Como parte de esos planes se encuentra el otorgamiento de terrenos en comodato o cualquier otra figura legal para la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de comercialización de panela granulada o en polvo y sus demás presentaciones.

Artículo 11. *Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.* Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos físicoquímicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse previo un estudio científico del más alto nivel, concertado con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a todos los productores de panela.

Artículo 12. Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto en cuyo empaque se promoció como panela y que no cumpla con la tabla de requisitos físico-químicos para la producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, establecidos en la reglamentación vigente que rige la materia, así como en lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley.

Artículo 13. *Control de la Superintendencia de Industria y Comercio.* Otórguese a la Superintendencia de Industria y Comercio un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para emitir un concepto detallado respecto al aparente abuso de posición dominante en el mercado de panela por parte de comerciantes en centrales mayoristas, mercados semanales y grandes cadenas. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá definir si existe o no una situación de oligopsonio en el mercado de panela y, en el mismo plazo, deberá imponer las sanciones que contempla la legislación a quienes incurran en conductas violatorias de la libre competencia, en detrimento de los pequeños y medianos productores.

Artículo 14. *Sanciones por evasión del pago de la Cuota de Fomento Panelero.* Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Ley, los recaudadores que evadan el pago de los dineros percibidos por concepto de la Cuota de Fomento Panelero, que sean sorprendidos en los retenes que efectúa la Policía Nacional en las vías del país, incurrirán en una multa equivalente al cinco por ciento (5%) del valor comercial de la carga de panela que transporten. La multa no exime al recaudador del pago de la cuota correspondiente.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**Germán Blanco Álvarez**  
Ponente

Representante a la Cámara - Antioquia

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 2017

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del **Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, por medio de la cual se generan incentivos a la producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados y se dictan otras disposiciones**, presentado por el honorable Representante *Germán Alcides Blanco Álvarez*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2017  
CÁMARA**

*por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre 13 de 2017

Doctor

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara, por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.**

Respetado doctor:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de la honorable Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5a de 1992, me permito presentar el Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara, por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

#### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara. Fue presentado por iniciativa del Representante a la Cámara Eduardo Agatón Diazgranados Abadía, siendo radicado el día 20 de septiembre de 2017.

Y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 825 de 2017, en cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, fue remitido para su correspondiente estudio y para ser sometido a Primer Debate ante la Comisión Sexta de la Cámara.

“El presente proyecto había sido radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes en agosto 19 de 2015 con el número 087 de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 613 de 2015. Actuaron como ponentes los honorables Representantes Jairo Castiblanco Parra (Coordinador), Jorge Tamayo Marulanda y Alfredo Ape Cuello, quienes enriquecieron la propuesta”.

... (...) “Dicho proyecto fue aprobado en Primer Debate en la Comisión Sexta de Cámara y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero fue archivado por cambio de legislatura en Senado, hemos decidido volver a presentarlo teniendo en cuenta la importancia de adelantar control al incremento de las matrículas en la educación superior ampliando así el acceso a ese nivel a la mayor parte de la población, tal como se demuestra en la presente exposición de motivos. Estamos seguros de que el honorable Congreso de la República sabrá apreciar la oportunidad y pertinencia de esta propuesta para el país, y muy especialmente para las familias de menores ingresos”<sup>1</sup>.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara, tiene por objeto reformar el artículo 122 de la Ley 30, el cual regula los derechos pecuniarios que por razones académicas que puedan exigir las instituciones de educación superior, definiendo un criterio claro y exacto que le permita al Estado ejercer la suprema inspección y vigilancia de esas entidades con mayor rigor, controlando posibles excesos y facilitando así a la población el acceso a la educación superior.

#### III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

*La Constitución Política de Colombia estableció que: “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema Inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos” (artículo 67).<sup>2</sup>*

“**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

El artículo 122 de la Ley 30 de 1992, hace parte del Título Sexto de dicha norma, en el cual se legisla sobre: “Disposiciones generales, especiales y transitorias” específicamente el artículo 122 se refiere a los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior a sus estudiantes.

De conformidad con el artículo 2º de la Ley 30 de 1992, la educación es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual no riñe con la legalidad que el Congreso de la República reforme el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, toda vez que con esta reforma se está actuando en defensa de los ciudadanos y se está protegiendo el servicio público cultural, el cual le compete a la función social del Estado.

#### IV. CONSIDERACIONES

Entendido el propósito de este proyecto de ley el cual es el de reformar el artículo 122 de la Ley 30, el cual regula los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior, a continuación, me permitiré citar el análisis de la actual situación en materia de cobro de derechos académicos efectuado por el autor del proyecto de ley en su exposición de motivos:

sentante Eduardo Díazgranados.

<sup>2</sup> Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 825 de 2017. Autor honorable Representante Eduardo Diazgranados.

<sup>1</sup> Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 825 de 2017. Autor honorable Repre-

#### “ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

De acuerdo con la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia T-068/12, la educación superior: “Es un derecho fundamental y goza de un carácter progresivo. **El Estado debe procurar medidas para el acceso continuo de las personas a las universidades en el país, mediante la adopción de mecanismos que hagan posible el ingreso a la educación superior**”. (Subrayado nuestro).

En esta misma sentencia, se reitera que “la Corte ha sostenido que la naturaleza de derecho fundamental del derecho a la educación superior contiene, dentro de su núcleo esencial, la garantía de que su goce efectivo está a cargo del Estado, **lo que significa que si bien este último no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí significa que no queda eximido de su responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo**”. (Subrayado nuestro).

Así las cosas, es deber ineludible del Estado asumir esta responsabilidad (en la cual concurren la sociedad y la familia) adoptando los mecanismos necesarios para que las personas accedan de forma progresiva a los diferentes niveles de la educación, siendo el nivel superior uno de esos derechos fundamentales.

En la precitada Sentencia T-068 se reitera lo planteado por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-321 de 2007 en cuanto a la fundamentalidad del derecho a la educación, en los siguientes términos: “No obstante que el Estado no tiene obligación directa en la garantía del ejercicio del derecho de educación en niveles de estudios superiores ni frente a personas mayores de quince años, la Constitución lo hace responsable de la educación, conjuntamente con la familia y la sociedad, **por lo que tiene el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, mediante la adopción de diferentes medidas, dentro de las que se destaca, por expreso mandato constitucional, la obligación de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior**”. (Subrayado nuestro).

La práctica sin embargo va en dirección contraria a la Carta de Derechos. Se observa así que se ha impuesto un sistema inequitativo con la regla actual que fija los derechos pecuniarios en la educación superior en el país, lo cual ha permitido que con una simple justificación (ante el Ministerio de Educación Nacional) de los proyectos e inversiones que se han adelantado en las universidades, se incrementen, muchas ve-

ces en forma desmesurada, dichos costos.

De ese modo, el ejercicio de un derecho fundamental queda al libre examen de los particulares y a la inspección de una entidad del Estado, de una manera subjetiva y sin unas reglas de juego precisas, y que se constituyan en obligación para las partes.

Un estudio realizado por el Observatorio de la Universidad Colombiana[1][1] nos da una idea muy clara acerca de la difícil situación que viven las familias colombianas con menores ingresos (incluso las de los estratos medios) en sus aspiraciones legítimas que sus hijos puedan aspirar a ingresar a una universidad, dados los altos costos. Al respecto, el referido estudio concluye:

1. Los valores de las matrículas de universidades privadas en el país presentan un elevado costo pecuniario, subiendo cada año desmesuradamente por encima al número de s. m. l. v. que se requieren para cubrir la totalidad del costo de los derechos pecuniarios.
2. En efecto, “entre 2007 y 2012 el salario mínimo subió en un 30.66%, y el promedio de las matrículas subieron en un 44.42%”.<sup>3</sup>

#### V. PROPOSICIÓN

Por las razones y consideraciones anteriormente expuestas, proponemos y solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, aprobar el Informe de Ponencia para Primer debate, del Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara, por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA**  
Ponente Coordinador.

#### VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2017 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

- I. Se procede a adicionar el artículo 1° del Proyecto de ley número 154 de 2017, el cual dirá así:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

<sup>3</sup> Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 825 de 2017. Autor honorable Representante Eduardo Diazgranados.

**Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior son los siguientes:**

- a) Derechos de inscripción.
- b) Derechos de matrícula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- e) Derechos de expedición de certificados y constancias.

En relación con los derechos de matrícula, las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán exigir ningún recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea.

Para los derechos establecidos en el literal e) estos no podrán ser superiores al 0.25% del valor de los derechos de matrícula para el año correspondiente. Sí el costo de la matrícula es cobrado de forma anual; estos cobros no podrán ser superiores al 0.125%.

Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Ministerio de Educación Nacional para efectos de la Inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley y con la Ley 1740 de 2014.

Parágrafo 2°. Asimismo, quienes no cuenten con la capacidad económica comprobada para pagar el servicio médico asistencial previsto en el parágrafo primero, no se les podrá exigir su pago y podrán en todo caso acceder al servicio, igualmente no se podrá cobrar el servicio médico asistencial cuando el estudiante esté afiliado a una EPS y/o servicios complementarios.

Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior podrán incrementar el valor de los derechos pecuniarios de forma anual, hasta el valor del Índice de Precios al Consumidor (IPC) establecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a nivel nacional, para el año inmediatamente anterior. Se exceptúa de lo establecido en este parágrafo al literal e), y su cobro será conforme a lo establecido en el inciso tercero del presente artículo.

Parágrafo 4°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán, además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 10% del valor de la matrícula.

Parágrafo 5°. Las instituciones de educación supe-

rior estatales u oficiales y privadas no podrán cobrar valores adicionales por la inclusión o modificación en el plan de estudios de materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares diferentes a los ofertados al estudiante al momento de ingresar a la institución de educación superior, salvo que sean aceptados por el estudiante.

Parágrafo 6°. Las instituciones de educación superior estatales y oficiales y privadas no podrán retener los valores cancelados por los estudiantes para la realización de cursos especiales y de educación continuada o permanente, que no sean prestados efectivamente.

II. Se adiciona el artículo 2° del Proyecto de ley número 154 de 2017, el cual dirá así:

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**VII. PROPOSICIÓN**

Por las razones y consideraciones expuestas, proponemos y solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, **aprobar el anterior pliego de modificaciones dentro del Informe de Ponencia para Primer debate, del Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara, por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.** Cordialmente,



**ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA**  
*Ponente Coordinador.*

**VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DENTRO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2017 CÁMARA**

*por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

**Artículo 122.** Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior son los siguientes:

- a) Derechos de inscripción.
- b) Derechos de matrícula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.

e) Derechos de expedición de certificados y constancias.

En relación con los derechos de matrícula, las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán exigir ningún recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea.

Para los derechos establecidos en el literal e) estos no podrán ser superiores al 0.25% del valor de los derechos de matrícula para el año correspondiente. Sí el costo de la matrícula es cobrado de forma anual; estos cobros no podrán ser superiores al 0.125%.

Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Ministerio de Educación Nacional para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley y con la Ley 1740 de 2014.

Parágrafo 2°. Asimismo, quienes no cuenten con la capacidad económica comprobada para pagar el servicio médico asistencial previsto en el parágrafo primero, no se les podrá exigir su pago y podrán en todo caso acceder al servicio, igualmente no se podrá cobrar el servicio médico asistencial cuando el estudiante esté afiliado a una EPS y/o servicios complementarios.

Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior podrán incrementar el valor de los derechos pecuniarios de forma anual, hasta el valor del Índice de Precios al Consumidor (IPC) establecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a nivel nacional, para el año inmediatamente anterior. Se exceptúa de lo establecido en este parágrafo al literal e), y su cobro será conforme a lo establecido en el inciso tercero del presente artículo.

Parágrafo 4°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán, además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 10% del valor de la matrícula.

Parágrafo 5°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán cobrar valores adicionales por la inclusión o modificación en el plan de estudios de materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares diferentes a los ofertados al estudiante al momento de ingresar a la institución de educación superior, salvo que sean aceptados por el estudiante.

Parágrafo 6°. Las instituciones de educación supe-

rior estatales y oficiales y privadas no podrán retener los valores cancelados por los estudiantes para la realización de cursos especiales y de educación continuada o permanente, que no sean prestados efectivamente.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

  
**ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA**  
 Ponente Coordinador.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SUSTANCIACIÓN  
 INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

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

En la fecha fue recibido el Informe de Ponencia para Primer Debate, al Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

Dicha Ponencia fue presentada por el honorable Representante Atilano Alonso Giraldo.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 485/ del 13 de diciembre de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
**JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ**  
 Secretario

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 14 diciembre de 2017.

Honorable Representante  
**JACK HOUSNI JALLER**  
 Presidente Comisión Tercera  
 Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 163 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Representante:

En cumplimiento del honroso encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 163 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

### I. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Iniciativa Parlamentaria

Autor: Honorable Senador José David Name Cardozo.

### II. ANTECEDENTES

Esta iniciativa legislativa fue radicada el 27 de septiembre de 2017, cumpliendo los requisitos formales exigidos para el efecto, conforme a lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política.

### III. NORMATIVIDAD

Artículos 114, 150 y 338 de la Constitución Política

Ley 77 de 1981

Ley 50 de 1989

Ley 633 de 2000

Ley 863 de 2003.

### IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto delegar en la Universidad del Atlántico, a través de su Consejo Superior, la administración de los recursos recaudados por el departamento del Atlántico del impuesto denominado Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico y, en consecuencia, dar por terminada la vida jurídica de la Junta Especial denominada Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico, en atención a criterios de eficiencia y eficacia en la inversión de los recursos recaudados por el gravamen de la estampilla.

#### 2. ANÁLISIS DE CONTEXTO

##### a) La Universidad del Atlántico 1-2

La Universidad del Atlántico está localizada en la ciudad de Barranquilla, capital del departamento del Atlántico. Fue gestada por el filósofo Julio Enrique Blanco, quien, en su empeño por la educación pública como requisito de mayoría de edad del pueblo costeño, diseñó y puso en marcha este claustro de educación superior. Un proceso

que se inició en 1941 y que se vio definitivamente cristalizado en el año de 1946.

Cabe destacar que, bajo su gestión, Julio Enrique Blanco obtuvo de la Asamblea Departamental la expedición de una ordenanza que estipulaba becas para estudios posgraduados en el exterior. Fue de este modo como los primeros egresados del Instituto de Tecnología viajaron a universidades de Norte y Sudamérica a mejorar su capacitación.

La ciudad fue un escenario ideal, propició el encuentro de jóvenes maestros que diseñaron y optimizaron procesos, sus primeros egresados imprimieron la impronta de la joven Universidad en los laboratorios de la ciudad (Balaguer & Cía., Walter Carroll, Cofarma, Incobra, Laferbe, Lafracol, Leas, Gómez Plata, Picot, Sani-Lix); también han estado a la vanguardia de muchos complejos industriales del país, como Ecopetrol, Acerías Paz del Río y Celanese.

Entre la pléyade de pioneros del desarrollo tecnológico de la región brilla con luz propia la primera egresada de la Universidad (1947), Berta Díaz, química farmacéutica, quien, al regresar al país con un posgrado en Farmacología, propició la creación de laboratorios como Blanco y Roca.

La sede de 20 de Julio comenzó a funcionar en 1943 con las facultades de Ingeniería Química y Farmacia. El 15 de junio de 1946 se creó legalmente la Universidad del Atlántico, por medio de la Ordenanza número 42 expedida en aquel año por la Asamblea Departamental. El núcleo básico de la *Alma Mater* estaba constituido por las Facultades de Comercio y Finanzas, Química y Farmacia, Ingeniería Química, la Escuela de Bellas Artes y el Castillo de Salgar.

Como puede apreciarse, el origen de la Universidad está inscrito en las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas de la Barranquilla de los años treinta y cuarenta, pero también se asocia a la visión avanzada de algunos dirigentes intelectuales de la ciudad que, como Julio Enrique Blanco, Rafael Tovar Ariza y Fernando Cepeda y Roca, entre otros, tuvieron para dotar a la ciudad y la región de un centro de estudios superiores, patrimonio cultural, cuyo epicentro fuera una educación integral.

En el año 1947 el entonces rector doctor Rafael Tovar Ariza, creó el Instituto de Investigaciones Etnológicas del Atlántico. Arqueólogos, antropólogos y lingüistas nacionales y extranjeros debatieron en sus espacios sobre el pasado de la región y Divulgaciones Etnológicas difundió los resultados de las investigaciones que se realizaron. Ahora, el MAUA –Museo de Antropología de la Universidad del Atlántico–, custodia las colecciones arqueológicas producto de tales investigaciones, constituidas patrimonio cultural de la Nación, en virtud de la Ley General de Cultura.

Los maestros Carlos Angulo Valdez y Aquiles Escalante, disciplinados y rigurosos,

recorrieron la región Caribe dando origen a una generación de antropólogos que construyeron conocimientos sobre esta. Arqueólogo el primero, respondió interrogantes sobre el pasado de la región y el segundo, fue el padre de los estudios afrocolombianos, en especial de la lengua palenquera y extendió su praxis investigativa a los afrodescendientes del Pacífico.

La Escuela de Bellas Artes apareció en la Ordenanza número 035 y siguió bajo la tutela del Centro Artístico hasta 1958. Insignes maestros y egresados son estrellas rutilantes en los escenarios artísticos nacionales e internacionales, basta con mencionar a Alejandro Obregón, su director entre 1961 y 1963, y Alfredo Gómez Zurek, el primer decano de la facultad (1979), quienes optimizaron los programas.

Para finales de los años 40, fue necesario ordenar la ciudad, adecuar espacios públicos y construir viviendas. En respuesta, un grupo de jóvenes arquitectos barranquilleros egresados de universidades nacionales y extranjeras creó la Facultad de Arquitectura; la cual inició labores en 1951, modelando una silueta modernista de la ciudad, de viviendas con antejardines y amplios espacios públicos: Pedro Pichón, Fernando Visbal y Ricardo González Ripoll, entre otros, pueden dar fe de ello.

Los arquitectos de la Universidad del Atlántico, maestros y egresados, dejaron su huella en la ciudad y la región, muestra de ellos son el Coliseo Cubierto, el Estadio Romelio Martínez, los teatros Metro, Colón y Rex, los colegios San José y Sagrado Corazón, la Iglesia de la Torcoroma, la casa Manuel Carrera, la casa Meira Delmar, el Teatro Santa Marta y el Hotel Caribe de Cartagena, que son expresiones de la arquitectura como arte y ciencia.

En el año 1954 el otrora rector Santiago Zúñiga, promovió la creación de la Facultad de Derecho, con el propósito de contribuir a la formación de profesionales humanistas, orientados a intervenir en la vida jurídico-política de la región. Dentro de los egresados más destacados, la facultad reconoce por su proyección social y política a José Name Terán (q. e. p. d.), Horacio Serpa y Miguel Bolívar Acuña, sin olvidar otros tantos que han ocupado altísimas dignidades en las Rama Judicial, Legislativa y Ejecutiva.

En 1955, bajo el objetivo de coadyuvar en el desarrollo de competencias para utilizar mejor los recursos alimentarios disponibles y satisfacer las necesidades nutricionales de la región, Liuba Gurvitch de Schmulson fundó la Facultad de Nutrición y Dietética. Hoy, profesores y estudiantes están empeñados en estudiar las variables que condicionan el estado de salud de sectores poblacionales de la ciudad.

**b) La Estampilla Pro Ciudadela Universitaria**

El 9 de diciembre de 1981 por iniciativa del Senador José Antonio Name Terán (q. e. p. d.), egresado de la Universidad del Atlántico, se expidió la Ley 77, por medio de la cual se creó la estampilla “Ciudadela Universitaria del Atlántico”, la cual es recaudada por el departamento del Atlántico y administrada por una Junta Especial denominada “Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico”, integrada por el Gobernador del Atlántico que funge como su Presidente, por un representante del Gobierno nacional, por el Rector de la Universidad del Atlántico, por un representante del Cuerpo Docente de la Universidad del Atlántico elegido de entre su seno y por un representante elegido por los estudiantes de la misma Universidad.

Del total de lo recaudado por concepto de esta estampilla se destina el 80% para la construcción, dotación y sostenimiento de la Ciudadela Universitaria del departamento del Atlántico y el 20% restante para financiar los fondos de pensiones de las entidades beneficiarias del gravamen, en atención a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 que obliga a los entes territoriales a retener un 20% del total de lo recaudado para financiar los fondos de pensiones de sus funcionarios.

Gracias a lo recaudado por concepto de la estampilla “Ciudadela Universitaria del Atlántico” la Universidad del Atlántico cuenta con 7 bloques de aulas y oficinas, 1 Bloque de Laboratorios, 1 Bloque de Biblioteca, 1 Bloque Administrativo, 1 edificación de Admisiones, un complejo deportivo que incluye un coliseo cubierto, escenario de fútbol y softball, piscinas olímpicas, cancha de tenis y en fase final de construcción, un auditorio y un teatro con un aforo de más de mil personas cada uno.

Además de lo anterior, se tiene proyectada la construcción y dotación de al menos dos bloques de aulas más, un bloque adicional de biblioteca, así como las instalaciones del parque tecnológico.

### 3. MARCO JURÍDICO

#### a) Marco Constitucional

Desde la expedición de la Constitución Política de Colombia en 1991 se estableció de manera específica lo que se conoce en la teoría tributaria como el “Poder Impositivo del Estado, que se materializa en la integralidad del tributo como causa eficiente, formal y final”<sup>1</sup> que por mandato constitucional se le ha otorgado al legislador, teniendo como fundamento principal la concepción del Estado Unitario, que le permite al Congreso de la República dentro de sus facultades crear tributos, modificarlos, incluso hasta derogarlos, dentro de los límites fijados por la misma carta de mandato superior. En este orden de ideas es pertinente citar los artículos 114 y 150

<sup>1</sup> BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael, *Nociones fundamentales de derecho tributario*, tercera edición. Legis, 2012. Página 19.

numerales 1 y 12 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Por otro lado, el artículo 150 en su tenor literal estableció que “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Así las cosas, resulta inobjetable el hecho que es al Congreso de la República a quien le asiste la potestad de modificar las leyes incluso las que tratan de tasas parafiscales como es el caso del presente proyecto de ley.

#### b) Marco Legal

Ley 77 de 1981. En el marco de la presente norma se procede, entre otras cosas a:

– Crear la estampilla denominada Ciudadela Universitaria del Atlántico. (Parágrafo artículo 1°).

– Definir la emisión de la estampilla hasta un monto de hasta mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000.00). (Artículo 3°).

– Autorizar a la Asamblea Departamental del Atlántico para que determine el empleo, tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso obligatorio de la estampilla “Ciudadela Universitaria del Atlántico”, en todas las operaciones que se lleven a cabo en aquel departamento y sobre las cuales tenga jurisdicción la referida Corporación. (Artículo 4°).

– Crear una Junta Especial denominada “Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico”, encargada de manejar los fondos que produzca la estampilla creada en sus distintas maneras de recaudo y empleo de ella. Esta Junta estará integrada:

Por el Gobernador del Atlántico que será su Presidente.

Por un representante del Gobierno nacional

Por el Rector de la Universidad del Atlántico

Por un representante del Cuerpo Docente de la Universidad del Atlántico elegido de entre su seno.

Por un representante elegido por los estudiantes de la misma Universidad. (Artículo 7°, negrilla fuera de texto original).

Aplicar el total del recaudo de la estampilla con un ochenta por ciento (80%) para la construcción. Dotación y sostenimiento de la Ciudadela Universitaria del Departamento del Atlántico y

el veinte por ciento (20%) para la eliminación de tugurios. (Artículo 8°).

Previo los requisitos legales, el Gobernador del departamento del Atlántico, obrando de común acuerdo con la Junta Especial creada por esta ley, podrá pignorar la cuota parte que le corresponda o pueda corresponderle en las rentas a que se refiere la presente ley, para garantizar los empréstitos que fueren necesarios con destino a la construcción de la Ciudad Universitaria del Atlántico. (Artículo 9°).

**Ley 50 de 1989.** El artículo 7° de la presente norma prorroga indefinidamente la aplicación de la Ley 77 de 1981, dejando sin efecto el artículo 3° de esta norma que estatúa un monto máximo de recaudo.

**Ley 633 de 2000.** Esta norma contempla en su artículo 94 que:

“El departamento del Atlántico en su calidad de Ente Recaudador del producido del Impuesto denominado Estampilla “Ciudadela Universitaria del Atlántico”, administrará el ciento por ciento (100%) del recurso de la estampilla a través de la Junta Especial denominada “Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico”, dicho impuesto quedará vigente de manera indefinida y se utilizará destinando el ochenta por ciento (80%) para la construcción, dotación y sostenimiento de la Universidad del Atlántico y el veinte por ciento (20%) para la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social e infraestructura de servicios públicos domiciliarios del departamento del Atlántico”.

En esta norma se reafirma la administración de lo recaudado en cabeza de la Junta Ciudadela Universitaria, el carácter indefinido del gravamen y modifica la destinación del 20% del que tratara la Ley 77 de 1981, en esta oportunidad asigna este porcentaje para temas de vivienda de interés social e infraestructura en servicios públicos domiciliarios.

Por su parte, el artículo 95 de la misma ley estatuye que:

“Las instituciones universitarias que tengan vigente ley de Estampilla Universitaria, que hayan terminado la construcción de sus sedes o subsedes, destinarán a partir de la vigencia de la presente ley sus recursos de la siguiente forma: Treinta por ciento (30%) para adquisición de equipos de laboratorio, recursos educativos, apoyo a la investigación, transferencia de tecnología y dotación, treinta por ciento (30%) para mantenimiento y servicios, veinte por ciento (20%) para contribuir al pasivo pensional de la Universidad respectiva y veinte por ciento (20%) para futuras ampliaciones”.

Esta norma redistribuye la destinación de los recursos que se recaudan por concepto de estampilla si y solo si se ha culminado la construcción de sus sedes y subsedes.



• **Ley 863 de 2003.** Esta norma en su artículo 47 grava con una retención del 20% del total del recaudo de estampillas, con la destinación específica de coadyuvar a las instituciones, para el caso particular la Universidad del Atlántico, en la superación de sus pasivos pensionales, sin embargo, de no existir dicho pasivo este porcentaje se transfiere directamente al ente territorial, teniendo como consecuencia natural la desfinanciación paulatina de la Universidad.

• **Resolución número 01 de 1987.** La Junta Especial Ciudadela Universitaria del Atlántico en atención al artículo 7° de la Ley 77 de 1981 procedió a expedir el estatuto reglamentario de dicha junta que regula entre otras cosas:

– Las funciones de formular y aprobar el presupuesto anual operativo de ingresos y gastos, así como las operaciones presupuestales a que haya lugar en cada vigencia fiscal, teniendo en consideración las disposiciones legales y ordenanzas que regulan la materia.

– La creación del cargo de Secretario Ejecutivo de la Junta, designado por el Gobernador, y la fijación de sus honorarios para cada vigencia fiscal a cargo de la Junta.

– El otorgamiento al Gobernador de funciones indelegables como ordenador del gasto del Fondo Especial Ciudadela Universitaria.

Lo anterior implica el traslado de una carga administrativa sobre los recursos recaudados por concepto de Estampilla Ciudadela Universitaria.

#### 4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Analizadas las normas que contemplan estampillas pro universidades, no se encuentra que para la administración de los recursos las universidades o instituciones de educación superior tengan junta alguna que cumpla tal función y que además genere costos por ello. La Universidad del Atlántico es la única del país que siendo beneficiaria de una estampilla para su financiación, cuenta con un órgano alterno al Consejo Superior para su administración y dicho sea de paso, es de las pocas donde la destinación de los recursos es tan restringida.

Entregar la administración de los recursos provenientes de la Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, ampliando el ámbito de aplicación en cuanto a su destinación, generaría mayor agilidad y eficiencia en los procesos de inversión en infraestructura, dotación y mantenimiento, además de brindar la posibilidad de invertir en el mejoramiento de aspectos misionales fundamentales tales como la investigación, la formación docente, la internacionalización y la ampliación de la oferta educativa con programas como el de medicina. Igualmente, esta decisión reduciría los costos administrativos y la institución se ahorraría el IVA al momento de contratar, atesorando recursos que bien podrían destinarse para aspectos misionales en procura de la anhelada

acreditación institucional y el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo que se avecina.

La Universidad del Atlántico avanza a pasos agigantados en el proceso de regionalización, contando en la actualidad con una sede en el municipio de Suan (que beneficia a los jóvenes del sur del departamento del Atlántico y de otros 15 municipios de los departamentos de Bolívar y Magdalena) y proyectándose en el corto plazo la construcción de otra sede regional en el municipio de Sabanalarga, Atlántico. Así mismo, el proceso de acreditación institucional es costoso y lograrlo requiere de procesos ágiles y eficientes, en especial en los que tienen que ver con la inversión de recursos en función de fortalecer los factores a evaluar por parte del CNA al momento de decidir si otorga o no la acreditación.

Por estas razones, la aprobación de la presente ley es fundamental para el futuro y mantenimiento de la Universidad del Atlántico.

## V. TEXTO DE LA PONENCIA

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto entregar la administración de los recursos provenientes de la Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico a la Universidad del Atlántico y modificar su destinación para permitir la utilización de dichos recursos en proyectos de inversión en infraestructura, dotación y mantenimiento, además de tener la posibilidad de contribuir al pasivo pensional e invertir en el desarrollo de la misión de la Universidad del Atlántico.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 94 de la Ley 633 del 2000, el cual quedará así:

• **Artículo 94.** El departamento del Atlántico en su calidad de Ente Recaudador del producido del impuesto denominado Estampilla “Ciudadela Universitaria del Atlántico”, transferirá, dentro del mes siguiente a su recaudo, el total del producido a la Universidad del Atlántico después de las deducciones y retenciones a las que haya lugar; dicho impuesto quedará vigente de manera indefinida y se utilizará para la construcción, dotación, sostenimiento, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física y tecnológica de la Universidad, así como para inversión en el desarrollo del objeto misional de la Universidad del Atlántico. Durante su existencia y hasta el cubrimiento total, hasta el veinte por

ciento (20%) de estos recursos deberán ser utilizados para contribuir al pasivo pensional de la Universidad del Atlántico.

Artículo 3°. Los recursos provenientes del recaudo del Impuesto denominado Estampilla “Ciudadela Universitaria del Atlántico” entregados a la Universidad del Atlántico, serán administrados por su Consejo Superior o por el máximo organismo de dirección y gobierno que haga sus veces, el cual deberá establecer anualmente un Plan de Mantenimiento de la Infraestructura Física y Tecnológica para la inversión de los recursos.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 7°, 8° y 9° de la Ley 77 de 1981.

#### VI. MODIFICACIONES

En la ponencia para primer debate no se hacen modificaciones, por lo cual el texto se presenta tal y como fue radicado ante la Cámara de Representantes.

#### VII. PROPOSICIÓN

De acuerdo a las consideraciones expuestas, presento ponencia positiva y propongo surtir primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 163 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se modifica la estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



EDUARDO ALFONSO CRISSIEN BORRERO  
Representante a la Cámara.

#### VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto entregar la administración de los recursos provenientes de la estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico a la Universidad del Atlántico y modificar su destinación para permitir la utilización de dichos recursos en proyectos de inversión en infraestructura, dotación y mantenimiento, además de tener la posibilidad de contribuir al pasivo pensional e invertir en

el desarrollo de la misión de la Universidad del Atlántico.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 94 de la Ley 633 del 2000, el cual quedará así:

- **Artículo 94.** El departamento del Atlántico en su calidad de Ente Recaudador del producido del impuesto denominado Estampilla “Ciudadela Universitaria del Atlántico”, transferirá, dentro del mes siguiente a su recaudo, el total del producido a la Universidad del Atlántico después de las deducciones y retenciones a las que haya lugar; dicho impuesto quedará vigente de manera indefinida y se utilizará para la construcción, dotación, sostenimiento, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física y tecnológica de la Universidad, así como para inversión en el desarrollo del objeto misional de la Universidad del Atlántico. Durante su existencia y hasta el cubrimiento total, hasta el veinte por ciento (20%) de estos recursos deberán ser utilizados para contribuir al pasivo pensional de la Universidad del Atlántico.

Artículo 3°. Los recursos provenientes del recaudo del Impuesto denominado Estampilla “Ciudadela Universitaria del Atlántico” entregados a la Universidad del Atlántico, serán administrados por su Consejo Superior o por el máximo organismo de dirección y gobierno que haga sus veces, el cual deberá establecer anualmente un Plan de Mantenimiento de la Infraestructura Física y Tecnológica para la inversión de los recursos.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 7°, 8° y 9° de la Ley 77 de 1981

Cordialmente,



EDUARDO ALFONSO CRISSIEN BORRERO  
Representante a la Cámara.


CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 2017.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 163 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se modifica la estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones,* presentado por el honorable Representante *Eduardo Alfonso Crissien Borrero,* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso,*

tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

\*\*\*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2017  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la Estampilla Pro  
Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras  
disposiciones.*

Doctor

JACK HOUSNI JALLER

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.**

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.**

**ANTECEDENTES**

**Origen:** Congresional

El **Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara**, fue presentado el día 26 de julio de 2017 ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes por el honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta, cuyo objeto es autorizar a la Asamblea Departamental del Cesar, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.

Fui designado como ponente para primer debate el día 4 de octubre de 2017, según Oficio CTCP 3.3-117-17 del 4 de octubre del presente año. En ese sentido el día 17 de octubre radiqué la respectiva ponencia.

Seguidamente, previo anuncio en sesión ordinaria del 24 de octubre del 2017 en la Comisión Tercera, la iniciativa fue aprobada en primer debate el 31 de octubre de 2017. El proyecto de ley fue aprobado sin modificaciones.

El 6 de diciembre de 2017 fui designado ponente en segundo debate del proyecto de ley, según Oficio CTCP 3.3.212-C-17.

**1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Universidad Nacional sede Caribe**

Este importante claustro universitario tiene una gran importancia para la región Caribe, tiene gran área de influencia en departamentos como el Cesar, La Guajira, Magdalena, entre otros. Esta institución brinda una oportunidad para jóvenes de la región que buscan a través de la educación nuevas oportunidades en el país; se convierte en una opción de movilización social importante.

Con la entrada en marcha de la primera fase de la Universidad Nacional sede Caribe, se habría fijado una meta inicial de 2.200 alumnos inscritos. Estos cupos estarán dirigidos a 3 facultades y 7 programas, entre estos: ciencias agrarias; ingenierías agroindustrial, ambiental, de minas, forestal, y los componentes agrarios, tales como medicina veterinaria, zootecnia, agronomía y administración de empresas agropecuarias.

Este proyecto tiene la capacidad de beneficiar a estudiantes de escasos recursos que buscan educación de calidad cercana a sus regiones. En este sentido, la Universidad Nacional cobijaría las necesidades del departamento del Cesar, Guajira, Magdalena y toda la Costa colombiana.

La Universidad Nacional sede Caribe tiene como meta en el mediano plazo la entrega de 5.000 cupos para estudiantes que busquen formación educativa de calidad.

Como lo manifestó el Rector de la Universidad Nacional de Colombia, Ignacio Mantilla, los estudiantes beneficiarios de esta institución gozarán de carreras del área de la salud como la medicina. En este mismo sentido, el rector plantea la posibilidad de transformar el Hospital Rosario Pumarejo de López en un hospital universitario. Esto evitaría la diáspora estudiantil perteneciente a la costa Caribe del país.

**II. La Ley 426 de 1998**

La ley permite que las estampillas sean proporcionadas a sedes distintas de la Universidad Nacional, distintas a la de Bogotá. Si bien existe una estampilla para la Universidad, mediante la Ley 1697 de 2013 - "Estampilla Pro Universidad Nacional", es posible crear otra estampilla con un referente fiscal distinto, en este caso planteado para el departamento del Cesar. Esta ley muestra cómo existe una estampilla autorizada por los departamentos de Caldas y Risaralda, para la financiación de la sede en Manizales.

Esta ley está compuesta por 9 artículos y tiene como objeto esencial autorizar a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la Estampilla Universidad de Caldas y Universidad Nacional con sede en Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para desarrollo del Eje Cafetero hacia el tercer milenio. Este marco normativo garantiza la prestación de servicios de calidad encaminados a sectores de beneficio común, destinando recursos a inversión y mantenimiento de planta física, dotación, compra de equipos requeridos para brindar servicios de calidad que permitan optimizar la formación académica de la Nación tal y como lo plantea los artículos 1° y 5° de la presente ley. Este tipo de iniciativas tienen la capacidad de blindar a las instituciones educativas de un desbalance financiero, generando estabilidad en el sector.

### III. Déficit en las Universidades Públicas

La educación superior en Colombia ha tenido que enfrentar dificultades financieras en los últimos años, lo que genera un escenario riguroso a la hora de crear herramientas que mejoren el ambiente económico del sector. La educación está atravesando una situación delicada, debido a que el déficit puede ascender a 950.000 millones de pesos en los próximos años<sup>1</sup>.

Es de vital importancia reunir esfuerzos en herramientas que logren sacar el sector de esta dificultad financiera, entre estas se encuentra el Presupuesto General de la Nación como principal motor de empuje. La financiación que está recibiendo el sector educativo no es suficiente para cubrir los costos que acarrearán la cobertura y calidad necesaria para el país. Las universidades públicas se ven en la obligación de realizar jugadas económicas que les permitan mantenerse en el escenario nacional, generando consecuencias negativas en la educación de los colombianos. En primer lugar, porque los maestros se contratarían por horas de cátedra y no serían docentes de planta, adicionalmente, el mantenimiento de las instalaciones quedaría en jaque<sup>2</sup>.

El problema de las Universidades Públicas en Colombia va de la mano del comportamiento que mantengan sus ingresos y gastos, en la actualidad del país, el sistema educativo está reportando fluctuaciones negativas en este sentido, sus gastos no van de la mano con el incremento de sus ingresos, generando ineficiencia en el sector. La demanda académica del país cada día es más alta y las universidades no tienen la capacidad de

asumir dichos retos. Con el pasar de los años los estudiantes aumentan, no obstante, las personas interesadas en realizar cursos de posgrado vienen creciendo a pasos agigantados, incrementando el gasto de las universidades. Un ejemplo claro de esto es la Universidad Nacional donde el 18% de sus alumnos se encuentran en maestrías, adicionalmente, el 91% de sus docentes poseen maestría y doctorado, lo que dispara los gastos de la institución<sup>3</sup>.

Por último, las problemáticas del sector educativo del país están ligadas con la dirección de recursos hacia programas como “Ser Pilo Paga”, debido a que el impuesto a la renta para la equidad está siendo destinado a este tipo de proyectos. Esto se convertiría en una problemática para la educación pública, debido a que los estudiantes beneficiados con el programa serán matriculados en instituciones privadas<sup>4</sup>.

Con base en este análisis, es fundamental garantizar la operación y funcionamiento de la nueva sede de la Universidad Nacional en el Cesar, a través de este mecanismo importante como lo es la estampilla. La necesidad de fortalecer la educación en el departamento y sus vecinos, hace imprescindible la puesta en marcha de esta institución educativa con los recursos suficientes.

### IV. Jurisprudencia sobre las estampillas

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de “Tasas parafiscales”, debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos. Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la Nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado. Las tasas están ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario benefactor del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común. Entre estos servicios se pueden enmarcar la educación, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin

<sup>1</sup> Redacción *El Tiempo*. (2016). Universidades públicas, con déficit de \$1 billón. 24-07-2017, de *El Tiempo* Sitio web: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/universidades-publicas-con-deficit-de-1-billon-33312>

<sup>2</sup> Redacción *El Tiempo*. (2016). Universidades públicas, con déficit de \$ 1 billón. 24-07-2017, de *El Tiempo* Sitio web: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/universidades-publicas-con-deficit-de-1-billon-33312>

<sup>3</sup> Julián de Zubiría Samper\*. (2017). La guerra abierta contra la educación pública. 24-07-2017, de *Semana* Sitio web: <http://www.semana.com/educacion/articulo/la-crisis-de-las-universidades-publicas/528359>

<sup>4</sup> Julián de Zubiría Samper\*. (2017). La guerra abierta contra la educación pública. 24-07-2017, de *Semana* Sitio web: <http://www.semana.com/educacion/articulo/la-crisis-de-las-universidades-publicas/528359>

último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social.

La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica. Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia favorable y proponemos dar segundo debate al **Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.

Del Honorable Representante,



**CRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**  
Representante a la Cámara

### ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Este proyecto de ley tiene como objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Cesar, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Universidad Nacional sede Caribe”, cuyo recaudo se destinará para la inversión y mantenimiento en la planta física; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad, equipos de laboratorio, dotación y fortalecimiento de bibliotecas e investigación.

Artículo 3°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Los actos que expida la Asamblea del Departamento, en desarrollo de lo expuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Cesar para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional sede Caribe.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

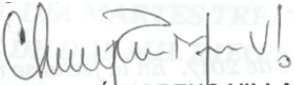
Artículo 6°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen.

Artículo 7°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) y en plazo de quince (15) años, a partir de su vigencia.

Artículo 8°. El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación.



**CRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2017.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del*

**Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2017.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

**JACK HOUSNI JALLER**  
PRESIDENTE



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
SECRETARIA GENERAL

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DE LA HONORABLE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES, EN SESIÓN  
ORDINARIA DEL DÍA MARTES TREINTA  
Y UNO (31) DE OCTUBRE DE DOS MIL  
DIECISIETE (2017)**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE  
2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Este proyecto de ley tiene como objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Cesar, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.

Artículo 2º. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Universidad Nacional sede Caribe”, cuyo recaudo se destinará para la inversión y mantenimiento en la planta física; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad, equipos de laboratorio, dotación y fortalecimiento de bibliotecas e investigación.

Artículo 3º. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Los actos que expida la Asamblea del Departamento, en desarrollo de lo expuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento

del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4º. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Cesar para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional sede Caribe.

Artículo 5º. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6º. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley.

Parágrafo 1º. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen.

Artículo 7º. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) y en plazo de quince (15) años, a partir de su vigencia.

Artículo 8º. El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.

Artículo 9º. Esta ley rige a partir de su promulgación.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE**

(Asuntos Económicos)

Octubre treinta y uno (31) de dos mil diecisiete (2017).

En sesión de la fecha, fue aprobado en primer debate sin modificaciones y en los términos anteriores, el **Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el veinticuatro (24) de octubre de 2017, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Lo anterior, con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

**JACK HOUSNI JALLER**  
PRESIDENTE



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
SECRETARIA

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 120 DE 2017**

*por medio de la cual se adoptan criterios de Política Pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.*

Nos ha correspondido el honroso encargo de rendir Ponencia Positiva para Segundo Debate Cámara al **Proyecto de ley número 120 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa familias en acción.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Antecedentes del proyecto de ley.**

El proyecto de ley objeto de estudio es iniciativa de los honorable Congresistas Claudia López Hernández, Jorge Iván Ospina, Jorge Eliécer Prieto, Iván Leonidas Name, Antonio José Navarro, Manuel Mesías Enríquez, Édinson Delgado, Carlos Eduardo Enríquez, Alexánder López Maya, Juan Manuel Galán, Antonio José Correa, Doris Clemencia Vega, Angélica Lozano Correa, Óscar Ospina Quintero, Ana Paola Agudelo y Víctor Javier Correa, fue radicado el día 30 de agosto de 2016 en la Secretaría General del Senado de la República, donde le fue asignado el número 127 de 2016 Senado y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 680 de 2016.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron designados para rendir Informe de Ponencia, los honorables Senadores Jorge Iván Ospina (Coordinador Ponente), Édinson Delgado y Antonio José Correa.

Los Ponentes rindieron Informe de Ponencia para Primer Debate, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1143 de 2016 y discutido y aprobado el día 18 de abril de 2017 en sesión ordinaria de la Comisión Séptima del Senado.

Posteriormente la Ponencia para Segundo Debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 488 de 2017 y discutido y aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 16 de agosto de 2017.

Esta iniciativa legislativa hizo su tránsito a la honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, recibiendo el número 120 de 2017 y siendo designados ponentes los honorables Representantes Óscar Ospina Quintero (Coordinador Ponente) y Cristóbal Rodríguez Hernández.

Los ponentes rindieron informe para Primer Debate Cámara, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 955 de 2017 y discutido y aprobado el día 21 de noviembre de

2017 en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representante designó como Ponentes para Segundo Debate a los honorables Representantes Óscar Ospina Quintero (coordinador) y Cristóbal Rodríguez Hernández.

**2. Objeto del proyecto**

El proyecto de ley busca estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema y mejorar los factores de movilidad social por medio del Programa Familias en Acción. Para esto se propone incluir en la Ley 1532 de 2012 cambios en los siguientes aspectos:

**2.1. Educación superior**

En el 2015, 157.739 jóvenes beneficiarios de Más Familias en Acción culminaron su ciclo en educación básica y media (DPS, 2016). El proyecto de ley busca que estos 157 mil estudiantes que completaron su bachillerato de manera satisfactoria, de acuerdo a los criterios de priorización que fije el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tengan acceso preferente a programas en instituciones de educación superior.

**2.2. Formación para el trabajo de las madres y padres los titulares de programa**

Los titulares del programa y miembros promovidos de Familias en Acción gozarán de acceso preferente para los programas de formación para adultos realizados por el gobierno. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de las titulares de las familias beneficiarias.

**2.3. Prevención del embarazo en la adolescencia**

En el marco de Más Familias en Acción, el Ministerio de Educación Nacional, ICBF, y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social garantizarán el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas de prevención del embarazo en la adolescencia.

**2.4. Educación básica y media**

El programa garantizará el subsidio para estudiantes en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, de acuerdo al diseño vigente del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

**2.5. Cobertura y priorización geográfica del programa**

El proyecto de ley garantizará la focalización en la zona rural para el programa Más Familias en Acción. Lo cual implica que los nuevos cupos asignados dentro del programa irán destinados

prioritariamente con el siguiente orden: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales.

## 2.6. Competencias ciudadanas y comunitarias

El programa Más Familias en Acción garantizará el componente de Competencias ciudadanas y comunitarias para sus beneficiarios. Estas competencias son un conjunto de actividades que impulsa las capacidades individuales y colectivas de las familias beneficiarias. Se enfoca principalmente en materia de educación sexual y reproductiva, educación nutricional, formación financiera y laboral para las familias pertenecientes a Más Familias en Acción.

## 2.7. Beneficiarios

Actualmente los beneficiarios de Más Familias en Acción son: las familias que se encuentren en pobreza, según los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas que cumplan los criterios establecidos por el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Proponemos un nuevo enfoque de focalización donde los beneficiarios del programa serán las familias clasificadas como en situación de pobreza y pobreza extrema según los criterios de focalización del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

## 2.8. Tipos de transferencias monetarias

El proyecto de ley propone que cada año el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reajusten el monto de las transferencias de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo del país. En todo caso, el valor de la transferencia monetaria no podrá disminuir frente a la vigencia del año inmediatamente anterior.

## 2.9. Seguimiento a familias beneficiarias que incumplen condiciones

El proyecto de ley busca que Más Familias en Acción realice seguimiento a las familias beneficiarias que incumplen las condiciones establecidas por el programa. Esto, con el fin de realizar acciones de mitigación pertinentes y de entender las causas que originan dicho incumplimiento.

## 2.10. Competencias entidades territoriales

El proyecto de ley busca corresponsabilizar a las administraciones municipales, departamentales y gobernaciones del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

## 3. Explicación del proyecto de ley

### 3.1 Contexto del Programa Más Familias en Acción

Más Familias en Acción (MFA), antes llamado Familias en Acción, es un programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) dirigido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), que busca contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano por medio de la creación de incentivos para la permanencia en la educación y mejora en la nutrición de la población pobre y vulnerable (DPS, 2013; 2014).

#### 3.1.1 Alcance

El desarrollo del programa se realizó en tres fases. La primera, se dio del año 2000 al 2006, con una cobertura de 848 municipios atendiendo a 700 mil familias, 83% del nivel 1 del Sisbén y 17% en situación de desplazamiento, principalmente en el área rural. La segunda fase fue del 2007 al 2012, donde se amplió la cobertura a familias urbanas, la población indígena y centros urbanos, atendiendo a 2,8 millones de familias beneficiadas (62% en municipios rurales y 38% en medianas y grandes ciudades). La fase actual empezó luego de la aprobación de la Ley 1532 de 2012, que convierte a Familias en Acción en una política de Estado. En la Tabla 1 se observa la focalización por fase, los recursos invertidos y las familias beneficiarias en cada una de ellas.

**Tabla 1. Fases Familias en Acción**

| Fase      | Familias Beneficiadas   | Dinero invertido           | Focalización  |
|-----------|---|----------------------------|---|
| 2000-2006 | 700 mil<br>(83% nivel 1 Sisbén y 17% situación de desplazamiento)             | ND                         | Población en condición de pobreza rural<br><br>Población en condición de desplazamiento.  |
| 2007-2012 | 2,8 millones<br>(62% municipios rurales y 38% de medianas y grandes ciudades) | \$4.082.591<br>(2010-2012) | Ampliación de familias rurales<br><br>Población indígena<br><br>Inclusión de centros urbanos  |
| 2013-Hoy  | 2,6 millones<br>(Todos los municipios del país)                               | \$6.199.081<br>(2013-2016) | Población en Red Unidos<br><br>Población en el Registro Único de Víctimas<br><br>Asignación puntaje Sisbén III, según desagregación geográfica. |

Fuente: Elaboración propia con datos DPS (2016).

El programa hace una focalización geográfica en tres etapas: i) caracterizar a los municipios de conformidad con los criterios de urbanización y pobreza; ii) seleccionar a los municipios según sus características establecidas; iii) diferenciar montos de los incentivos a otorgar, según grupos de municipios de intervención. En la Tabla 2, se muestra la clasificación por municipios.



**Tabla 2. Clasificación municipal de MFA**

| Grupo Municipal | Municipios  |
|-----------------|---|
| 1               | Bogotá  |
| 2               | Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio. |
| 3               | Municipios con incidencia de pobreza por IPM inferior al 70% (según datos censo 2005)   |
| 4               | Municipios con incidencia de pobreza por IPM del 70% o superior (según datos censo 2005)  |

Fuente: DPS (2016).

Luego de la focalización geográfica, la población atendida por el programa es focalizada por cuatro grupos poblacionales. El primero es por el puntaje del Sisbén III según la desagregación geográfica (Ver Tabla 3); el segundo, es si la familia hace parte de la Red Unidos; el tercero es si se identifica en el Registro Único de Víctimas (RUV) y el cuarto, si hace parte de los listados de población indígena otorgados por el Ministerio del Interior.

**Tabla 3. Áreas de desagregación del Sisbén**

| Desagregación geográfica   | Puntaje – Sisbén III |
|--|----------------------|
| Área 1. Principales ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta. | 0-30.56              |
| Área 2. Resto Urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y zona rural dispersa de las 14 ciudades.  | 0-32.20              |

| Desagregación geográfica  | Puntaje – Sisbén III |
|---|----------------------|
| Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades. | 0-29.03              |

Fuente: DPS (2016).

### 3.1.2 Incentivos

El programa entrega dos tipos de incentivos a familias en situación de desplazamiento, familias indígenas y familias en situación de pobreza y pobreza extrema con hijos menores de 18 años. Un subsidio en educación, que busca incentivar la permanencia escolar de los beneficiarios y otro en salud y nutrición que busca mejorar la salud de los menores durante la etapa crítica de crecimiento.

El subsidio de educación se otorga a las familias con niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 7 y 18 años de edad (se entrega un incentivo por cada NNA y se otorga a máximo 3 beneficiarios por familia), condicionado a la asistencia del 80% de las clases y la no pérdida de más de dos años escolares. La transferencia se entrega cada dos meses (5 veces al año), menos en el periodo de vacaciones escolares. “En caso de que uno de los beneficiarios tenga 18 o 19 años de edad, debe estar cursando mínimo 10 grado, y si tiene 20 años grado 11” (DPS, 2016).

El subsidio de salud y nutrición es otorgado a las familias con niñas y/o niños entre los 0 y 6 años de edad condicionado a controles de crecimiento y desarrollo cada dos meses (6 veces al año). Es importante aclarar que el monto del subsidio es diferenciado entre las zonas rurales y las zonas urbanas del país. En la Tabla 4 se observa los montos asignados para cada subsidio según las características.

**Tabla 4. Valores de las transferencias bimestrales de salud y educación de acuerdo al grupo municipal 2015**

| Grupo Municipal | Salud(\$)         | Educación (\$)                |                              |                                |   |                  |
|-----------------|-------------------|-------------------------------|------------------------------|--------------------------------|---|------------------|
|                 | Niños de 0-7 años | Preescolar (grado transición) | Básica Primaria (grados 1-5) | Básica Secundaria (grados 6-8) | Básica Secundaria (grado 9°) y Media (grado 10) | Media (grado 11) |
| 1               | 63.525            | 0                             | 0                            | 26.475                         | 31.775  | 47.650           |
| 2               | 63.525            | 21.175                        | 10.600                       | 26.475                         | 31.775  | 47.650           |
| 3               | 63.525            | 21.175                        | 15.900                       | 31.775                         | 37.050  | 52.950           |
| 4               | 74.100            | 21.175                        | 15.900                       | 31.775                         | 42.350  | 58.225           |

Nota: Las cantidades están expresadas en pesos colombianos.

Fuente: DPS (2015).

Los NNA en condición de discapacidad deben: i) ser miembros participantes del programa MFA, ii) estar vinculados e identificados con discapacidad registrada en el Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media (SIMAT), iii) estar inscritos en el registro de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad (PLCPCD) (DPS, 2016). Los montos que reciben son los indicados en la Tabla 4.

### 3.2 Problemática que resuelve el proyecto de ley

#### 3.2.1. Ampliar miembros de las familias vinculadas a MFA que son impactados directamente por el programa.

La evidencia internacional muestra a partir de las experiencias de México y Chile, los programas de transferencias monetarias han pasado de brindar un servicio solo a menores de edad, a uno de atención integral a los miembros de las familias beneficiarias de dichas transferencias. En Chile, se incluye dentro del programa de transferencias monetarias condicionadas al adulto mayor, madres de familia, y menores de edad en situación de vulnerabilidad y jóvenes mayores de 24 años (CEPAL, 2016). En México las transferencias otorgadas por el programa también van dirigidas al adulto mayor, madres de familias, niños, niñas y adolescentes (Cecchini & Madariaga, 2011).

En Colombia, la atención que da Más Familias en Acción está limitada a otorga subsidio de educación y nutrición únicamente a hogares con niñas, niños y adolescentes. El subsidio de nutrición va dirigido a mejorar la salud de menores de 7 años, mientras que el subsidio de educación busca mejorar la asistencia escolar y disminuir el riesgo de deserción a los estudiantes menores de 18 años.

El presente proyecto de ley, permite que los titulares del programa y los jóvenes graduados del colegio en transición de ingreso a educación superior, tengan acceso preferente a los programas que brinda el Estado.

#### 3.2.2. Formación y desarrollo de los titulares del programa

Para que exista movilidad social en un país, las características de los padres juegan un papel fundamental en determinar las variables de resultado educativas de los hijos (Tenjo y Bernal, 2004 en Bedoya, García, Rodríguez, & Sánchez, 2015). Tenjo y Bernal (2004), encuentran que la educación relativa de los hijos está relacionada con la educación relativa de los padres, y específicamente que los logros educativos de la madre determinan directamente los logros educativos de sus hijos.

En Colombia, Bernal et al (2009), muestra que las mujeres sin educación no solo tienden a tener más hijos que las mujeres educadas, sino que terminan teniendo más hijos que los deseados. Esto significa que existe un efecto entre los logros educativos de las madres sobre el nivel educativo que sus hijos alcanzarán (Bedoya et al., 2015). Por esto es importante la creación de estrategias de superación de pobreza para los padres de familias beneficiarios del programa.

Con este proyecto de ley se quiere adelantar un paso adicional a la formación de los titulares de MFA, como principales responsables de la familia. Villa (2012), muestra en su estudio en el cual analiza

las transferencias monetarias condicionadas y el mercado laboral, que Familias en Acción aumenta la probabilidad de tener un empleo formal entre las mujeres adultas beneficiarias, comparado con mujeres no beneficiarias y que no hay efecto para los hombres adultos (Barrientos & J., 2012). Por esto es importante implementar un componente de educación para los titulares beneficiarios de Más Familias en Acción.

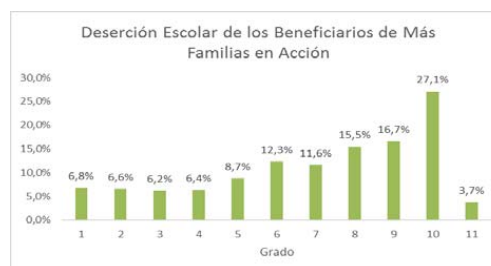
Actualmente el programa cuenta con un registro de 2.476.116 familias atendidas, de las cuales 2.228.504 tienen a una madre como titular del núcleo familiar, es decir, el 89,9% de los titulares son mujeres, de las cuales el 29,32% son menores de 30 años (DPS, 2016). Adicionalmente, sabemos que el 43,86% de las titulares beneficiarias de Más Familias en Acción presentan como último nivel alcanzado en educación es primaria. Esto genera una alerta importante y un espacio de oportunidad, para brindarles herramientas a las familias para superar la pobreza y la pobreza extrema.

Por esto, el proyecto de ley busca que los titulares del programa tengan acceso preferente a programas de formación para adultos, educación, emprendimiento y empleabilidad brindados por el Gobierno.

#### 3.2.3. Garantizar acceso preferente a programas de educación superior.

Según el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, “*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura*”.

La mayor deserción en educación básica y media entre los beneficiarios del programa Más Familias en Acción se ve en el grado décimo. Este proyecto de ley busca que los estudiantes tengan incentivos para permanecer en el sistema educativo y alcanzar sus estudios en educación superior.



Fuente: DPS, 2016.

En el 2015, 157.739 jóvenes beneficiarios de Más Familias en Acción culminaron su ciclo en educación básica y media (DPS, 2016). El presente proyecto de ley busca que estos 157 mil estudiantes que completaron su bachillerato de manera satisfactoria, tengan **acceso preferente** a programas de educación superior. Más Familias en Acción garantizará a los jóvenes beneficiarios

un programa para este fin y/o acceso preferente a los programas estatales y gubernamentales que cumplan con el mismo objetivo.

Por ejemplo, el programa Jóvenes en Acción, demandaría que los cupos nuevos otorgados se destinaran prioritariamente a los beneficiarios de Más Familias en Acción. Actualmente, solo el 9,4% de los beneficiarios de Jóvenes en Acción, fueron antiguos beneficiarios de Más Familias en Acción. Con este proyecto de ley se pretende que esta cifra aumente, no solo para Jóvenes en Acción, sino para otros programas que cumplan con el propósito de permitir acceso y permanencia en la educación superior de los beneficiarios de Más Familias en Acción.

Esta propuesta busca garantizar el tránsito del colegio a la educación superior y garantizar una formación para el trabajo de los jóvenes.

#### 3.2.4. Focalización del Programa

El programa Más Familias en Acción actualmente beneficia a tres tipos de población: la población en pobreza y pobreza extrema según lo establecido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas y afrodescendientes bajo los criterios del Ministerio del Interior. Proponemos en el proyecto de ley una modificación en la focalización, donde los beneficiarios sean solo las familias en situación de pobreza y pobreza extrema según lo establecido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con priorización a las familias en situación de desplazamiento, indígenas y/o afrodescendientes que cumplan con esta condición. Con esto se busca que la población atendida por Más Familias en Acción sea efectivamente la más vulnerable de todas.

#### 3.2.5. Prevención del embarazo en la adolescencia

La mujer embarazada es sujeto de especial protección en la Constitución Política de Colombia.

*Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.*

Según la Sentencia C-507/04

*El derecho de las mujeres adolescentes a que se les garantice un desarrollo libre, armónico e integral y a gozar el pleno ejercicio de sus derechos es sometido a un grado de afectación alta cuando se casan precozmente, en especial en los casos en que además tienen lugar embarazos prematuros. En los matrimonios precoces la mujer adolescente suele asumir cargas y responsabilidades que*

*transforman su vida radicalmente, no solo en los meses y años siguientes al matrimonio, sino a lo largo de toda su existencia, especialmente si se tiene hijos a tan corta edad. Las niñas que se casan a edades tempranas truncan su desarrollo educativo, social y económico, deben encarar el mundo de la adultez antes de tiempo, con inexperiencia y con grave incidencia sobre su desarrollo individual. Además, los embarazos a temprana edad suelen tener lugar en los matrimonios precoces también pueden afectar su salud y la de sus futuros hijos.*

#### Sentencia C-543/10

*La Constitución de 1991 contempló una amplia protección constitucional a favor de la mujer embarazada, de la madre trabajadora –antes y después del parto– así como de la niñez. Esto, como consecuencia de un conjunto de objetivos sentados de manera expresa en la misma Carta Política, entre los cuales, ocupan lugar preeminente: (i) el logro efectivo de la igualdad entre los géneros (artículo 43 C.P.); (ii) la protección de la vida (artículos 2º, 11, 44); (iii) el amparo de la familia como institución básica de la sociedad (artículos 5º y 42 C. P.); (iv) la garantía de los derechos de la madre en cuanto una manera eficaz para garantizar también la protección de los derechos de las niñas y de los niños, derechos estos, que por orden del artículo 44 superior deben ampararse de modo prevalente. En esta misma línea de pensamiento, sobresale el mandato contemplado en el artículo 43 superior que ordena al Estado conferir a la mujer durante el embarazo y después del parto, especial asistencia y protección así como manda otorgarle subsidio alimentario en el caso en que ella se encuentre desempleada o desamparada.*

El embarazo adolescente tiene altas repercusiones sobre la movilidad social de las mujeres y sus hijos (Peña et al, 2014). Las consecuencias de ser madre adolescente se relacionan con un “menor nivel de escolaridad, probabilidad menor en 19% de participar en el mercado laboral, mayor número de hijos y también una alta probabilidad de casarse más de una vez” (Núñez y Cuesta, 2006 en Galindo 2011). Igualmente, está demostrado que existe relación entre la incidencia en el embarazo adolescente con la condición socioeconómica de los hogares y al acceso a educación sexual (Galindo, 2011; Profamilia, 2011 en Peña et al. 2014).

En Colombia, la tasa de embarazo adolescente aumentó en la década de los noventa, a diferencia de otros países de la región donde disminuyó (Bernal & Camacho, 2014). Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2010), el 19,5% de las adolescentes entre 15 y 19 años han estado alguna vez embarazadas. Es decir, que una de cada cinco adolescentes entre los 15 y 19 años es madre o estuvo embarazada. En la zona rural el panorama es peor, la tasa de embarazo adolescente alcanza hasta un 26%, en comparación con un

17% de la zona urbana. Igualmente existe una diferencia muy marcada dependiendo del estatus socioeconómico de las personas. La tasa de embarazo adolescente es mayor para los quintiles más bajos y menor en los más altos (Galindo, 2011). Según los datos de la ENDS (2010), el quintil más bajo presenta una tasa de embarazo adolescente del 29,9%, mientras el quintil más alto tiene una tasa de 9,1%.

Un estudio de Cortés, Gallego y Maldonado (2015), muestra que el efecto de los programas de transferencias monetarias condicionadas para educación, la disminución del embarazo adolescente depende de los límites y condiciones que se establecen por el programa. Para el caso de Bogotá el programa *Subsidio educativo* a la renovación de la transferencia a cumplir un mínimo de asistencia diaria por parte del estudiante. Esto lleva que la reducción en el embarazo en la adolescencia de este programa sea mayor en comparación con el programa *Más Familias en Acción*.

Actualmente, la tasa de embarazo adolescente de las beneficiarias entre 10 y 19 años de Más Familias en Acción es del 20,44% (DPS, 2016). El mayor número de casos de embarazo en la adolescencia se encuentra entre los 17 y 19 años de edad. Para disminuir esta tasa, proponemos la implementación de una estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia, dentro del marco de Más Familias en Acción. El Ministerio de Salud y Protección Social coordinará dicha estrategia, que le otorgará al Ministerio de Educación Nacional, el ICBF y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la creación de una estrategia focalizada en prevención y reducción del embarazo en la adolescencia de los beneficiarios de Más Familias en Acción. Las acciones, planes y programas de la estrategia deberán incorporar como mínimo:

i) La formación de competencias para la toma de decisiones informadas,

ii) El desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes donde se promuevan los beneficios de la culminación del ciclo educativo,

iii) La reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo  
iv) y el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

### 3.2.6. Competencias ciudadanas y comunitarias.

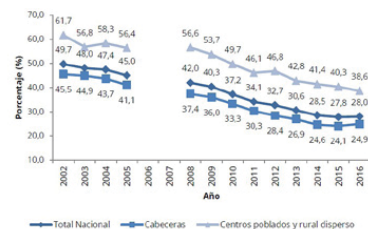
Actualmente Más Familias en Acción cuenta con un programa de formación para la vida llamado Bienestar Comunitario que busca dar herramientas a los beneficiarios para salir de la pobreza. Bienestar Comunitario permite la capacitación para la formalización financiera de las mujeres, educación sexual y reproductiva para las familias y la oportunidad para que las familias adquieran alimentos de mejor calidad para crear un balance nutricional apropiado (Núñez, 2011; UT Econometría & SEI, 2012).

En el presente proyecto de ley se busca que Más Familias en Acción garantice este componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias para sus beneficiarios. Donde se garantizará de manera progresiva la educación sexual, educación nutricional y formación financiera. Con esto, se busca mejorar la integralidad de los servicios brindados por Más Familias en Acción. Especialmente, se incorpora la actuación de entidades como el Ministerio de Educación, SENA e ICBF como actores que implementarán el programa bajo la coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

### 3.2.7. Cobertura y Focalización geográfica del programa

Proponemos que Más Familias en Acción garantice la focalización en la zona rural. Lo cual implica que los nuevos cupos asignados dentro del programa irán destinados según la siguiente priorización: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales, y iii) zonas urbanas cabeceras.

Gráfico 1. Incidencia de la Pobreza por Dominio 2002-2016



Fuente: DANE, cálculos con base en ECH (2002-2009) y GEH (2008-2015).

Fuente: DNP, 2016.

En las gráficas anteriores se muestra que la pobreza multidimensional y monetaria en Colombia, ha sido mayor en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas para todos los años en el periodo comprendido entre el 2002 y 2016.

### 3.2.8. Seguimiento a familias beneficiarias que incumplen condiciones.

Actualmente, Más Familias en Acción no tiene un seguimiento específico de los beneficiarios que incumplen con las condiciones del programa. En el proyecto de ley se busca establecer este seguimiento obligatorio, con el fin de verificar

las causas que llevan a dicho incumplimiento y establecer acciones de mitigación pertinentes.

### 3.2.9. Competencias Entidades Territoriales.

Actualmente, Más Familias en Acción no asigna competencias específicas a las entidades territoriales. Esto lleva a que la implementación del programa no venga directamente desde la región, causando problemas de información en su implementación. El proyecto de ley busca corresponsabilizar a las administraciones municipales, departamento y gobernaciones del funcionamiento del programa los municipios o corregimientos departamentales.

## 4. Contexto Internacional

Los programas de transferencia monetaria condicionada se implementan en toda América Latina desde la década de los noventa. Estos programas se caracterizan por “entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini & Madariaga, 2011). A continuación, se explica brevemente las características de los programas de Chile y México que han servido como ejemplo en América Latina.

### 4.1. Chile

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Generalidades         | <p>En Chile, el primer programa de transferencias monetarias condicionadas se llamó Chile Solidario. Este nació en el 2002 como un programa que atiende a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad. “En términos más específicos, se trata de una estructura que pretende articular al conjunto de la oferta pública en torno a sus beneficiarios. Desde abril de 2011, se incorporan nuevos componentes focalizados para las familias en extrema pobreza a través del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social)” (CEPAL, 2016).</p> <p>El programa de Ingreso Ético Familiar (IEF) va dirigido para todos los miembros de una familia. Se asigna la transferencia de acuerdo al reconocimiento de logros y el cumplimiento de deberes, en áreas de salud, educación y trabajo. Existen tres tipos de bonos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bono de Dignidad: está compuesto por el Bono de Base Familiar y el Bono de Protección que se asigna a las familias que hacen parte del IEF. Según condicionalidades asignadas por el Ministerio de Desarrollo Social.</li> <li>2. Bono por deberes: dirigido a familias con menores de 18 años, que está conformado por el Bono de Control de Niño Sano y por el Bono de Alimentación Escolar.</li> <li>3. Bono por logros: dirigido al 30% de la población muy vulnerable que logren desempeños en distintas áreas. Incluye el Bono por Logros Escolares y Bono al Trabajo de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).</li> </ol> |
| Focalización          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas en pobreza extrema o vulnerabilidad que se mide por medio de la Comprobación de medios indirecta (índice de calidad de vida).</li> <li>- Tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza o vulnerabilidad.</li> <li>- Encontrarse en situación de calle.</li> <li>- Ser menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. En ese caso, sus cuidadores también pueden ser beneficiarios del Ingreso Ético Familiar.</li> </ul>  |
| Condiciones de Salida | <p>Esquema de graduación con límite de tiempo y transferencias decrecientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duración apoyo familiar= 2 años;</li> <li>- Duración máxima transferencias= 5 años.</li> </ul>   |
| Normatividad          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 19.949 de 2008; establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”.</li> <li>- Decreto número 29 (2011): aprueba reglamento que establece normas para la implementación del programa “bonificación al ingreso ético familiar”.</li> <li>- Ley 2059517-05-2012: crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.</li> </ul>   |

## 4.2 México

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Generalidades         | El programa <i>Oportunidades</i> en México es el programa de transferencias monetarias condicionadas más antiguo y establecido en el mundo. Nació en el 1997 bajo el nombre de <i>Progresá</i> y buscaba principalmente ser un programa de apoyo en alimentación, educación y salud para la población en situación de pobreza. En un principio operaba exclusivamente en las zonas rurales del país, hoy en día se implementa a nivel Nacional. Este programa ofrece las transferencias monetarias condicionadas al hogar en conjunto” a través del apoyo alimentario, el apoyo energético y el apoyo alimentario Vivir Mejor, mientras que el apoyo educativo Jóvenes con Oportunidades y el apoyo al adulto mayor se destinan a niños que cursan educación primaria, secundaria y media superior; jóvenes en los últimos años de educación media-superior y adultos mayores, respectivamente”. (Cecchini & Madariaga, 2011). |
| Focalización          | - Geográfica (utilizando el índice de rezago social).<br>- Comunitaria.<br>- Prueba de medios que se aplica en municipalidades en condiciones de alta pobreza.   |
| Condiciones de Salida | “Esquema diferenciado de apoyos (EDA): Familias son recertificadas al sexto año de recibir los apoyos y pasadas al EDA, en que continúan percibiendo apoyos (salvo el apoyo alimentario y educativo para niños/as en educación primaria) por otros seis años en que egresan del programa. A partir de 2012, se incluye un nuevo criterio de selección de localidades con un bajo Índice de Rezago Social (IRS) que serán recertificadas cada 5 años. Se precisó también la temporalidad de las familias que transiten al EDA, con base en los integrantes de 12 a 21 años de edad” (CEPAL, 2016).  |
| Normatividad          | - Ley General de Desarrollo Social de 2004: Busca garantizar los derechos sociales de los mexicanos (SEDESOL, 2014).<br>- Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica (marzo 2002) (SEDESOL, 2014).   |

La bibliografía utilizada para la elaboración del proyecto de ley, la ponencia para primer, segundo, tercer y cuarto debate, se encuentra relacionada en la siguiente nota al pie<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Angulo, R. (2016). *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.  
Barrientos, A., & J., V. (2012). *Antipoverty transfers and labour force participation effects*. Washington, D. C.: Brooks World Poverty Institute.  
Bodoya, J., García, S., Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2015). *La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.  
Bernal et al. (2009). *Desarrollo económico: retos y políticas públicas*. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.  
Bernal, R., & Camacho, A. (2014). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. En A. Montenegro, & M. Melendez, *Equidad y movilidad social* (págs. 133-180). Bogotá: Universidad de los Andes.  
Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.  
CEPAL. (12 de julio de 2016). CEPAL. Obtenido de Oportunidades-México: <http://dds.cepal.org/bdpte/programa/?id=22>.  
CEPAL. (12 de julio de 2016). Chile Solidario. Obtenido de CEPAL: <http://dds.cepal.org/bdpte/programa/?id=11>  
Corte Constitucional. (s.f.). *Sentencia C-131 de 2014*.  
Cortés, D., Gallego, J., & Maldonado, D. (2015). On the Design of Educational Conditional Cash Transfer Programs and Their Impact on Non-Education Outcomes: The Case of Teenage Pregnancy. The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, 219-258.  
DNP. (Agosto de 2015). DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA RURAL:

## 5. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes **dar Segundo Debate al Proyecto de ley número 120 de 2017 Cámara, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa familias en acción.**

COLOMBIA 2010-2014. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioioforestal%20y%20pesca/Pobreza%20Rural.pdf>  
DPS. (3 de abril de 2016). *Departamento para la Prosperidad Social*. Obtenido de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/jov/Paginas/Requisitos.aspx>  
DPS. (18 de mayo de 2016). Respuesta Derecho de Petición-TMC. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social.  
Ministerio de Desarrollo Social. (12 de julio de 2016). *Ministerio de Desarrollo Social*. Obtenido de Ingreso Ético Familias: <http://www.ingresoetico.gob.cl/como-funciona/>  
Núñez, J. (2011). *EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN GRANDES CENTROS URBANOS*. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.  
SEDESOL. (2014). *Secretaría Distrital de Desarrollo Social*. Obtenido de Prospera-Programa de Inclusión Social: <https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/norma/evaluacion.php>  
UT Econometría & SEL. (2012). *IMPACTOS DE LARGO PLAZO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 100 MIL HABITANTES EN LOS ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO*. Bogotá: DNP.

De los honorables Representantes,



OSCAR OSPINA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponent



CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara

## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa y beneficiarios del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

#### TÍTULO I

##### MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 2°. Definición.** El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 3°. Objetivos.** Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción.

El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

**Artículo 4°. Beneficiarios.** Serán beneficiarios de las **transferencias monetarias** condicionadas del Programa Familias en Acción:

i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley;

ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema;

iii) Las familias víctimas del conflicto armado en situación de pobreza y pobreza extrema;

iv) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa;

v) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.

Parágrafo 1°. Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.

Parágrafo 2°. Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa perderán dicho beneficio, cuando la autoridad administrativa competente, decreta la existencia de una vulneración de derechos de los niños, niñas y/o adolescentes menores de 18 años, que se encuentren bajo su cuidado y protección.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos, garantizando en todo caso que los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor de edad que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos. Este procedimiento debe garantizar

el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.

Parágrafo 3°. Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el programa.

Parágrafo 4°. Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 5°. Cobertura geográfica.** El Programa Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.

Parágrafo. En los procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del Programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales. Este mecanismo de ampliación de cobertura se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo cuarto de la presente ley.

Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo 3° del artículo 10 de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Parágrafo 3°.** No se podrán hacer afiliaciones al Programa Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Se exceptúan las familias víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 6A de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6A. Competencias ciudadanas y comunitarias.** En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes. Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.

Las familias participantes del Programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial

y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.

Parágrafo. Como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un Plan Comunitario Anual que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más le afecten.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6B de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6B. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia.** Al interior del Programa Familias en Acción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.

Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promuevan los beneficios de la culminación del ciclo educativo, iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo y iv) el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.

Artículo 9°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:



Parágrafo. El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.

## TÍTULO II

### TITULARES DEL PROGRAMA

Artículo 10. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6C. Formación para titulares.** Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del Programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.

## TÍTULO III

### JÓVENES

Artículo 11. Adiciónese el artículo 6D de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6D. Educación superior de los jóvenes.** El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios de Familias en Acción que culminan el bachillerato, el acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.

## TÍTULO IV

### COMPETENCIAS TERRITORIALES

Artículo 12. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales.** Las administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los corresponsables del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del Programa en lo que

respecta a su competencia incluidos los servicios de salud y educación.

Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

Parágrafo 2°. *Enlace y/o representante beneficiarios indígenas.* El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

Parágrafo 3°. Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el Programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

Cordialmente,

  
OSCAR OSPINA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
(Coordinador Ponent)

  
CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara

### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2017 CÁMARA, 127 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción.*

**(Aprobado en la Sesión del 21 de noviembre de 2017 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, Acta número 23).**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa y beneficiarios del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa

Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

## TÍTULO I

### MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 2°. Definición.** El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 3°. Objetivos.** Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción.

El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

**Artículo 4°. Beneficiarios.** Serán beneficiarios de las **transferencias monetarias** condicionadas del Programa Familias en Acción:

i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley;

ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema;

iii) Las familias víctimas del conflicto armado en situación de pobreza y pobreza extrema;

iv) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa;

v) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.

Parágrafo 1°. Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.

Parágrafo 2°. Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa perderán dicho beneficio, cuando la autoridad administrativa competente, decreta la existencia de una vulneración de derechos de los niños, niñas y/o adolescentes menores de 18 años, que se encuentren bajo su cuidado y protección.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos, garantizando en todo caso que los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor de edad que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.

Parágrafo 3°. Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el programa.

Parágrafo 4°. Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 5°. Cobertura geográfica.** El Programa Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.

Parágrafo. En los procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del Programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales. Este mecanismo de ampliación de cobertura se

establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo cuarto de la presente ley.

Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo 3° del artículo 10 de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Parágrafo 3°.** No se podrán hacer afiliaciones al Programa Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Se exceptúan las familias víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 6A de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6A. Competencias ciudadanas y comunitarias.** En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes. Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.

Las familias participantes del Programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.

Parágrafo. Como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un Plan Comunitario Anual que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más le afecten.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6B de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6B. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia.** Al interior del

Programa Familias en Acción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.

Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promocionen los beneficios de la culminación del ciclo educativo, iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo y iv) el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.

Artículo 9°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Parágrafo. El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.

## TÍTULO II

### TITULARES DEL PROGRAMA

Artículo 10. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6C. Formación para titulares.** Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del Programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares

para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.

TÍTULO III  
JÓVENES

Artículo 11. Adiciónese el artículo 6D de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6D. Educación superior de los jóvenes.** El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios de Familias en Acción que culminan el bachillerato, el acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.

TÍTULO IV

COMPETENCIAS TERRITORIALES

Artículo 12. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales.** Las administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los corresponsables del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del Programa en lo que respecta a su competencia incluidos los servicios de salud y educación.

Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

Parágrafo 2°. *Enlace y/o representante beneficiarios indígenas.* El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

Parágrafo 3°. Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y

educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el Programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

  
OSCAR OSPINA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
(Coordinador Ponent)

  
CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 08 - miércoles 31 de enero de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PONENCIAS

|   |    |
|---|----|
| Texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 113 de 2017 cámara, por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones..... | 1  |
| Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 154 de 2017 cámara, por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.....   | 17 |
| Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 163 de 2017 cámara, por medio de la cual se modifica la Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones.....  | 21 |
| Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 036 de 2017 cámara, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional sede Caribe y se dictan otras disposiciones.....   | 27 |
| Texto propuesto para segundo debate al proyecto de ley número 120 de 2017 cámara, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.....   | 31 |
| Texto definitivo aprobado en primer debate al proyecto de ley número 120 de 2017 cámara, 127 de 2016 senado, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción.....  | 41 |