



# 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° 297

Bogotá, D. C., martes, 22 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 35 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

## INFORMES DE CONCILIACIÓN

### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2017 CÁMARA, 242 DE 2017 SENADO

*por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2018

Doctor

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente honorable Senado de la República

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 327 de 2017 Cámara, 242 de 2017 Senado, por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Señores Presidentes:

En cumplimiento con la designación efectuada por las Presidencias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Representantes y Senadores integrantes de la Comisión de Conciliación

nos permitimos someter a consideración de las Plenarias de Cámara de Representantes y Senado para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JORGE ENRIQUE ROZA RODRÍGUEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

IVÁN CEPEDA CASTRO  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

ÁNGEL CUSTODIO CÁBRERA  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Con el fin de cumplir con el encargo confiado y concluir en una propuesta unificada del texto, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras legislativas para establecer las diferencias en materia de conciliación, encontrando que la única diferencia se encuentra en el artículo 3º, sin alterar con ello la filosofía del proyecto.

En ese sentido y después del análisis correspondiente, hemos decidido acoger en su mayoría el texto aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes, toda vez que acoge en su contenido la norma correspondiente a la reglamentación de la educación superior, conforme se muestra a continuación en el cuadro comparativo de los textos aprobados en las Plenarias de Senado y Cámara.

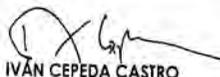
<b>TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>TEXTO APROBADO EN CUARTO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>
<p>Artículo 1°. La nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia, fundada mediante Ley 66 del 22 de septiembre de 1867.</p>	<p>Artículo 1°. La nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia, fundada mediante Ley 66 del 22 de septiembre de 1867.</p>
<p>Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a la Universidad Nacional de Colombia por sus aportes invaluable a la construcción de la nación, a través de sus importantes contribuciones científicas, artísticas, culturales y humanísticas que a lo largo de los últimos 150 años le ha entregado al país.</p>	<p>Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a la Universidad Nacional de Colombia por sus aportes invaluable a la construcción de la nación, a través de sus importantes contribuciones científicas, artísticas, culturales y humanísticas que a lo largo de los últimos 150 años le ha entregado al país.</p>
<p>Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 69, 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la <b>Ley 715 de 2001</b>, sus Decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, durante cinco (5) años consecutivos, las partidas presupuestales necesarias para financiar la dotación tecnológica de las aulas, centros de cómputo, auditorios y laboratorios para la enseñanza y la investigación de la Universidad Nacional de Colombia por valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) anualmente.</p>	<p>Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 69, 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la <b>Ley 30 de 1992</b>, sus Decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, durante cinco (5) años consecutivos, las partidas presupuestales necesarias para financiar la dotación tecnológica de las aulas, centros de cómputo, auditorios y laboratorios para la enseñanza y la investigación de la Universidad Nacional de Colombia por valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) anualmente.</p>
<p>Artículo 4°. Autorizar a la Universidad Nacional de Colombia para que, con cargo a los recursos definidos por esta ley, cree la Beca del Sesquicentenario, con el fin de apoyar a los mejores estudiantes de pregrado de las sedes de presencia nacional de la Institución. La reglamentación de la beca será definida por la Universidad.</p>	<p>Artículo 4°. Autorizar a la Universidad Nacional de Colombia para que, con cargo a los recursos definidos por esta ley, cree la Beca del Sesquicentenario, con el fin de apoyar a los mejores estudiantes de pregrado de las sedes de presencia nacional de la Institución. La reglamentación de la beca será definida por la Universidad.</p>
<p>Artículo 5°. Autorízase al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.</p>	<p>Artículo 5°. Autorízase al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.</p>
<p>Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

En atención con las consideraciones descritas, los suscribientes conciliadores, solicitamos a las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República aprobar el texto de conciliación del **Proyecto de ley número 327 de 2017 Cámara, 242 de 2017 Senado**, “por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones”, de conformidad con el texto propuesto y por las razones esgrimidas en el presente informe.

De los honorables Senadores y Representantes,

  
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
JORGE ENRIQUE ROZA RODRÍGUEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
IVÁN CEPEDA CASTRO  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

  
ÁNGEL CUSTODIO CABRERA  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

**TEXTO FINAL PARA SOMETER A  
CONCILIACIÓN EL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 327 DE 2017 CÁMARA, 242 DE  
2017 SENADO**

*por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. La nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia, fundada mediante Ley 66 del 22 de septiembre de 1867.

Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a la Universidad Nacional de Colombia por sus aportes invaluable a la construcción de la nación, a través de sus importantes contribuciones científicas, artísticas, culturales y humanísticas que a lo largo de los últimos 150 años le ha entregado al país.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 69, 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la Ley 30 de 1992, sus Decretos reglamentarios y la Ley 819 de 2003, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, durante cinco (5) años

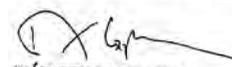
consecutivos, las partidas presupuestales necesarias para financiar la dotación tecnológica de las aulas, centros de cómputo, auditorios y laboratorios para la enseñanza y la investigación de la Universidad Nacional de Colombia por valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) anualmente.

Artículo 4°. Autorizar a la Universidad Nacional de Colombia para que, con cargo a los recursos definidos por esta ley, cree la beca del sesquicentenario, con el fin de apoyar a los mejores estudiantes de pregrado de las sedes de presencia nacional de la Institución. La reglamentación de la beca será definida por la Universidad.

Artículo 5°. Autorízase al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

  
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
IVÁN CEPEDA CASTRO  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

  
JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
ÁNGEL CUSTODIO CABRERA  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 065 DE 2017**

*por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas que se encuentren en situación de prostitución, víctimas de proxenetismo y trata de personas, y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. MARCO JURÍDICO
- IV. MODELO NÓRDICO
- V. MODELO ESPAÑOL
- VI. PROPUESTA DE ARTICULADO
- VII. PROPOSICIÓN.

**I. TRÁMITE**

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

*Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*Comisión Primera.*

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).*

El Proyecto objeto de estudio fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado día 2 de agosto de 2017 y publicado en la Gaceta del Congreso número 664 de 2017.

El 16 de agosto del 2017 fue recibido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a la Representante Clara Rojas rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

El día 7 de diciembre de 2017 se realizó audiencia pública en la que hubo multitudinaria participación por parte de ciudadanos interesados en la iniciativa, así como delegados del Ministerio del Interior y de la clínica jurídica de la Universidad de la Sabana, entre otros.

## II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Con la intención de generar un cambio cultural en la concepción de la explotación sexual como una institución social normalizada, esta ley tiene como objetivo adoptar el modelo abolicionista en el que se sancione a las personas que pagan por servicios sexuales a la vez que se crean garantías para que las víctimas de dichas conductas puedan tener otras oportunidades de desempeñarse en la sociedad, entendiendo que muchas de ellas se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, máxime en el entendido de que Colombia es un país en el que el conflicto armado y fenómenos como el desplazamiento forzado han sido consecuencia directa de que víctimas de estos fenómenos lleguen a distintas ciudades a ejercer la prostitución, no por libre albedrío sino como consecuencia directa de una explotación y provecho de organizaciones criminales.

Con el presente proyecto de ley, entonces, se quiere generar un impacto social en los siguientes puntos<sup>1</sup>:

- a) Violencia de género: La prostitución es una forma de explotación que debe ser abolida y no una profesión que hay que reglamentar porque es una forma de violencia de género;
- b) Violación: Lo que las mujeres y los hombres prostituidos tienen que soportar equivale a lo que en otros contextos correspondería a la definición aceptada de abuso sexual y violación reiterada. El punto de vista según el cual las intrusiones repetidas en el cuerpo y los actos sexuales tolerados, pero no deseados, pueden ser vividos sin perjuicio es, por lo menos, dudoso. Las prostitutas necesitan y desean el dinero de la prostitución, pero no desean la sexualidad prostitucional que, en tanto que tal, es una forma de “violación remunerada”;
- c) Femicidio: La prolongación de modelos de explotación sexual, bajo el entendido de legalidad y protección al “trabajo” en últimas terminan legitimando actos que atentan contra la integridad de grupos en condiciones de vulnerabilidad, generando riesgos que sobrevienen no solo en actos de violencia sino en homicidios, gracias a la clandestinidad y los ambientes hostiles, como dichos grupos en su gran mayoría son mujeres, sobrevienen entonces en alarmantes casos de femicidio;
- d) Regular la prostitución legítima implícitamente las relaciones patriarcales: equivale a aceptar un modelo de relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, establecer y organizar un sistema de subordinación y dominación de las mujeres, anulando la labor de varios decenios para mejorar la lucha por la igualdad de las mujeres;
- e) Alternativa aceptable para las mujeres como grupo mayoritario de explotación: Si reglamentamos la prostitución, integrándola en la economía de mercado, estamos diciendo que esto es una alternativa “laboral” aceptable para las mujeres y, por tanto, si es aceptable, no es necesario remover las causas, ni las condiciones sociales que posibilitan y determinan a las mujeres a ser prostitutas. A manera de ejemplo piénsese en el caso hipotético en el que un padre de familia reciba la noticia de que su hijo o hija están presentando un proceso de admisión a un “trabajo” en donde se legitima la venta de su cuerpo para la satisfacción sexual de otro, bajo el presupuesto de que la prostitución cuenta con un amparo jurídico y está en la categoría de “actividad laboral”;
- f) Opción para las mujeres con escasos recursos: La regulación de la prostitución como profesión refuerza la normalización de la prostitución como una “opción para las pobres”;
- g) Cuestiona la educación para la igualdad: Si convertimos esta forma de violencia en una profesión para las mujeres no podremos educar para la igualdad en una sociedad donde las niñas sabrán que su futuro puede ser prostitutas, y los chicos sabrán que pueden usar a sus compañeras para su disfrute sexual si tienen el suficiente dinero para pagar por ello;
- h) Sin demanda, la oferta desaparece. Por eso compartimos y defendemos claramente la ambiciosa postura del movimiento abolicionista que busca ir a la raíz de un pro-

<sup>1</sup> Comunicado de la Secretaría de Mujer del PCE. España 22 de abril de 2015.

blema que afecta a los derechos humanos. Derechos que en tanto que esenciales están fuera de discusión: los de toda persona a no ser abusada ni utilizada sexualmente, ni de forma gratuita ni a cambio de ninguna compensación económica. De ahí que el foco debamos dirigirlo a las personas que demandan, la clientela, los prostituidores;

- i) A quién beneficia la regulación de la prostitución: A los proxenetes que pasan a denominarse empresarios dándoles un baño de respetabilidad. A las redes de trata de blancas que se convierten en corporaciones empresariales que cotizan en bolsa como en Australia. A los “clientes”, puesto que esto les colocaría en una situación de “normalidad”;
- j) Alternativa Sueca: Si queremos construir realmente una sociedad en igualdad hemos de centrar las medidas en la erradicación de la demanda, a través de la denuncia, persecución y penalización del prostituidor (cliente) y del proxeneta: Suecia penaliza a los hombres que compran a mujeres o niños con fines de comercio sexual, con penas de cárcel de hasta 6 meses o multa, porque tipifica este delito como «violencia remunerada». En Suecia la prostitución es considerada como un aspecto de la violencia masculina contra mujeres, niñas y niños. En ningún caso se dirige contra las mujeres prostituidas, ni pretende su penalización o sanción porque la prostitución es considerada como un aspecto de la violencia masculina contra mujeres, niñas y niños. Busca deslegitimar social y públicamente a los prostituidores/clientes, actores responsables de esta forma de violencia, porque habitualmente sobre el prostituidor no recae ninguna sanción de tipo social o legal por la expresión de su conducta;
- k) Tenemos el deber de imaginar un mundo sin prostitución, lo mismo que hemos aprendido a imaginar un mundo sin esclavitud, sin apartheid, sin violencia de género, sin infanticidio ni mutilación de órganos genitales femeninos. Solo así podremos mantener una coherencia entre nuestros discursos de igualdad en la escuela y en la sociedad y las prácticas reales que mantenemos y fomentamos.

### III. MARCO JURÍDICO

A continuación, se define el marco jurídico sobre el que se ampara y se desarrolla el presente proyecto de ley dentro de los marcos normativos en contexto nacional que ajustan la aplicación

efectiva en los órganos del Estado hacia la defensa de los propios derechos y la participación democrática.

Nuestra Carta Política consagra, en su parte dogmática, la libertad como un derecho fundamental en su artículo 13, imponiendo obligaciones precisas: “La primera, establecida en el inciso segundo, se refiere a la **promoción de la igualdad material**, mediante la adopción de medidas en favor de grupos marginados o discriminados. La segunda, en virtud del inciso tercero, impone la **especial protección** a las personas que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta “por su condición económica, física o mental”. La tercera, que también se desprende del inciso tercero, es la de **sanción a los abusos o maltratos** en contra de personas en situación de debilidad manifiesta. Las dos primeras obligaciones tienen el objetivo de balancear una situación de desventaja, garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, y avanzar en la construcción de una sociedad más igualitaria<sup>2</sup>.

Sin embargo, el fallo de Tutela T-629 de 2010<sup>3</sup>, se creó un precedente nocivo e inconstitucional, en el cual se asume la prostitución como una actividad lícita y susceptible de protección laboral. Dicho fallo ponderó varios derechos fundamentales, y terminó por darle prioridad al derecho “al trabajo”. Por encima del derecho a la vida, la libertad, la dignidad humana, la igualdad de género y el interés superior del menor, entre otros.

### BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Se ponderó de manera errada los derechos fundamentales involucrados en el caso de tutela, pues reconocer la prostitución como una actividad lícita y susceptible de protección laboral, va en contravía de los Derechos Humanos; tal y como lo establece la Convención de Naciones Unidas del 2 de diciembre de 1949 adoptada por la Asamblea general, que declara en su preámbulo que “La prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana”, la misma convención en el marco de la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), exige a los Estados parte que “tomen todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”. En este orden de ideas la prostitución es incompatible con los artículos 3° y 5° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece “Todo

<sup>2</sup> T 534 de 2016. Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

<sup>3</sup> Sentencia que se ha reiterado en varios fallos: T-594 de 2010 T-736 de 2015, T-594 de 2016, T-073 de 2017, T-594 de 2010.

individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” y “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

Así las cosas, y en atención al bloque de constitucionalidad, Colombia ha ratificado los tratados y convenciones que tratan la prostitución como un fenómeno que viola de manera fehaciente los Derechos Humanos, entre otros la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional – Palermo (Italia). Las mencionadas sentencias se contraponen a los Derechos Humanos en especial de las mujeres en situación de prostitución, al legitimar de manera indirecta la trata de personas, el trato inhumano, la desigualdad de género, y alarmantes casos de feminicidio.

Al respecto, es menester resaltar que la Iniciativa Pro Equidad de Género reveló que en Colombia del 90% y el 96% de mujeres y niñas que ejercen la prostitución tienen en promedio 14 años de edad con baja escolaridad, de las cuales el 85 y el 95% fueron abusadas sexualmente, en infancia o adolescencia han sido inducidas a la droga y alcohol para aguantar y producir ganancias al proxeneta. El 70% de estas mujeres han sido atacadas físicamente, el 91%, abusadas verbalmente, y el 90% tiene un proxeneta que se lucra de ellas, mientras que el riesgo de feminicidio es entre 18 y 40 veces mayor que cualquier otro grupo humano.

En el caso de Bogotá, unas 23.426 mujeres se encuentran en situación de prostitución, de las cuales un 85% están en edades entre 27 a 59 años y un 13% edades entre los 18 y los 26. El 61% corresponde a estratos 1 (1706), 2 (8535) y 3 (5961). Mientras que el 90% son migrantes de otras regiones del país. Lo anterior evidencia la situación de extrema vulnerabilidad a la que se someten las personas en situación de prostitución.

Las mencionadas Sentencias **T-629 de 2010<sup>4</sup>** y **T-736 de 2015<sup>5</sup>** sostienen que “los

trabajadores sexuales” son un grupo marginado y discriminado lo cual los sitúa en una condición de debilidad manifiesta que merece una especial protección constitucional. A esa conclusión llegó la última decisión después de identificar el contexto social, político, económico y legal del grupo para verificar que su situación en todos esos ámbitos era la consecuencia de una selección y una omisión de exclusión que los situaba en una circunstancia de inferioridad o subordinación en la sociedad. Dada la relevancia de esas consideraciones se reiteran a continuación *in extenso*.

Sin embargo, la protección que se da a las personas en situación de prostitución está mal fundamentada, toda vez que resulta contradictorio reconocer la vulnerabilidad y situación de especial protección constitucional a quienes son víctimas del proxenetismo y trata de personas y al mismo tiempo legitimar bajo presupuestos constitucionales que las personas que se benefician de dichos actos atentatorios de la dignidad humana, sigan haciéndolo bajo el velo de “empleadores”, prolongando y asegurando una continuidad de dicha explotación y violencia, en su gran mayoría hacia las mujeres, reafirmando la explotación del hombre hacia la mujer, quebrantando de esta forma la igualdad de género y la dignidad humana de quienes se someten a dichas estructuras delictuales. En otras palabras, dichas sentencias lejos de proteger a las personas en situación de prostitución las está condenando a prolongar bajo un velo de legalidad la explotación de la que son víctimas, premiando a quienes se lucran de estos delitos.

La penalización de estas conductas, tal y como la misma Corte Constitucional ha sostenido “es coherente con diversos tratados de derecho internacional<sup>6</sup> y con Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>7</sup>, que han establecido obligaciones para los Estados consistentes en proteger a las personas de la trata y explotación, fenómenos que vulneran la dignidad de las

<sup>4</sup> M. P. Juan Carlos Henao. En la sentencia la Corte Constitucional cambió su acercamiento al trabajo sexual ya que si bien la Corte mantuvo su posición hasta el momento en relación con los deberes del Estado de disminuir los efectos nocivos de la prostitución y los límites a su fomento, protegió los derechos a la igualdad, al trabajo y al fuero materno de una trabajadora sexual. En esa oportunidad esta Corporación **caracterizó la prostitución como un trabajo y una actividad económica legítima cuando se ejerce en condiciones de voluntad** y en ese orden de ideas, consideró que la protección que se desprende del derecho al trabajo también se extiende a los trabajadores sexuales, no solo a los que trabajan por su propia cuenta, sino también a aquellos que trabajan por cuenta ajena, lo que no constituye un objeto o causa ilícita del contrato laboral entre el trabajador sexual y el establecimiento de comercio donde ejerce la actividad. (Análisis tomado de la Sentencia T-736 de 2015 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>5</sup> M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>6</sup> Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949; Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (aprobado por Colombia mediante la Ley 51 de 1981 y ratificado el 19 de enero de 1982); Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (aprobado mediante Ley 984 de 2005 y suscrito el 27 de enero de 2007. La constitucionalidad de este protocolo se estudió en la sentencia C-322 de 2006); Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente en Mujeres y Niños (adoptados por Colombia mediante la Ley 800 de 2003).

<sup>7</sup> Resolución número 2118 de 2005 de la Asamblea general de Naciones Unidas.

personas, la libertad y la prohibición de tratos crueles inhumanos y degradantes, entre otros derechos fundamentales”<sup>8</sup>.

No obstante lo anterior, la Sentencia **T-629 de 2010** y siguientes, han permeado en nuestro ordenamiento, bajo el errado presupuesto de que existe un “trabajo sexual lícito”, es decir, la prostitución por cuenta propia o por cuenta ajena –a partir del ejercicio de “la voluntad libre y razonada”, y que “la actividad comercial de las casas de prostitución–, no se encuentran penalizadas en Colombia”<sup>9</sup>. Cuando la misma jurisprudencia ha llegado a definir “la prostitución como una actividad que va en contra de la dignidad humana, incluso cuando se presenta en el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, y ha circunscrito su trato, en un principio, exclusivamente a asignar deberes para el Estado de rehabilitar y disminuir sus efectos nocivos. Cabe resaltar que, al determinar la obligación de rehabilitación hacia las personas que ejercen el trabajo sexual estas son estigmatizadas como personas enfermas, o que requieren regresar a su estado anterior”<sup>10</sup>.

#### MARCO LEGAL

**El legislador, en el Código Penal, fue completamente claro en tipificar las conductas destinadas a la trata de personas, el proxenetismo y por ende la prostitución como una forma de violencia que atenta contra la vida, la libertad y dignidad humana.**

El propio legislador en el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, ha tipificado penalmente algunas conductas como lo son la explotación sexual, trata de personas, inducción a la prostitución, estímulo a la prostitución de menores de edad, demanda de explotación sexual comercial de niños, niñas o adolescentes, pornografía con menores de 18 años, turismo sexual, prostitución de menores de 18 años y facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores de edad, con el objetivo legítimo y deseable de suprimir y perseguir estas actividades ilegales y vulneratorias de derechos humanos<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Sentencia T- 594 /2010. Corte Constitucional. Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>9</sup> Código Nacional de Policía. Decreto número 1355 de 1970. “Artículo 179. El solo ejercicio de la prostitución no es punible”.

<sup>10</sup> Sentencia T- 594 /2010. Corte Constitucional. Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>11</sup> Ley 599 de 2000. “Artículo 213. Inducción a la prostitución. Modificado por el art. 8°, ley 1236 de 2008. El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, induzca al comercio carnal o a la prostitución a otra persona, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro (4) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...)

**Artículo 213-A. Proxenetismo con menor de edad.** <Artículo adicionado por el artículo 2° de la Ley 1329 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de catorce (14) a veinticinco (25) años y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 214. Constreñimiento a la prostitución.** Modificado por el art. 9°, ley 1236 de 2008. El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, constriña a cualquier persona al comercio carnal o a la prostitución, incurrirá en prisión de cinco (5) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 215. Trata de personas.** Derogado por el art. 4°, Ley 747 de 2002. El que promueva, induzca, constriña o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de setenta y cinco (75) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...)

**Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.** Modificado por el art. 11, ley 1236 de 2008. El que destine, arriende, mantenga, administre o financie casa o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

**Artículo 217-A. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años.** <Artículo adicionado por el artículo 3° de la Ley 1329 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este solo hecho, en pena de prisión de catorce (14) a veinticinco (25) años.

**Parágrafo.** El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:

1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero.
2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.
3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.
4. Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad.
5. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.

**Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años.** <Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 1336 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El que fotografíe, filme, grabe, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, transmita o exhiba, por cualquier medio, para uso personal o intercambio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en

Sin embargo la falta de regulación por parte del legislador ha devenido en antinomias dentro del ordenamiento, tal y como lo evidencian los códigos de policía que han regido en los últimos años, y en especial el que entró a regir a partir del año 2017; donde se asume que estas actividades están permitidas y han sido reguladas en los aspectos mencionados, aclarando que existe un deber para el Estado colombiano de prevenir la prostitución, disminuir sus efectos nocivos y en los términos del antiguo Código Nacional de Policía (aún vigente) “facilitar la rehabilitación de la persona prostituida”<sup>12</sup>. El código anterior también determinaba la facultad de las asambleas departamentales y los concejos municipales de reglamentar la actividad<sup>13</sup>.

Ahorabien, el nuevo Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, hoy en vigencia, se aparta de la visión rehabilitadora y reconoce que “las personas en situación de prostitución se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación sexual o feminicidios, todas las formas de graves violencias de género contra población tradicionalmente discriminada”<sup>14</sup>; impone el deber para los establecimientos donde se ejerce la prostitución de “tratar dignamente a las personas que ejercen la prostitución, evitar su discriminación o rechazo y la violación de sus derechos a la libre movilización y al desarrollo de la personalidad”, entre otras obligaciones relacionadas con la salud pública y la disminución de los efectos nocivos de la actividad. Cabe resaltar que prohíbe “actos

sexuales o exhibicionistas en la vía pública o en lugares expuestos a esta” y el ejercicio del trabajo sexual por fuera de las zonas que lo permiten, las cuales no pueden estar alrededor de ningún tipo de centro de salud, educativo o religioso<sup>15</sup>. Es decir que en contraposición con los tipos penales que persiguen el proxenetismo y explotación sexual, se ha mantenido una línea de regulación permisiva por medio de reglamentaciones de menor jerarquía normativa que el Código Penal, legitimando la existencia de establecimientos que abiertamente se dedican al proxenetismo.

De lo anterior sobrevienen consecuencias sociojurídicas bastante alarmantes, en una de las últimas sentencias de la Corte Constitucional, T 073 de 2017, o también conocido como caso Chinácota en el Norte de Santander, se termina amparando bajo el nefasto entendido del derecho “al trabajo”, la reapertura de un establecimiento dedicado a la prostitución, con el argumento de que el cierre del mismo atenta contra el derecho al trabajo, al mínimo vital y demás derechos “fundamentales” por encima del derecho a la vida, la dignidad, los deberes constitucionales de proteger a las personas en estado de vulnerabilidad como lo son las personas en situación de prostitución, lo que constituye sin dudas la máxima degeneración en temas de ponderación de derechos constitucionales.

### **Un vínculo directo con la trata y el crimen organizado**

La prostitución, ha sido objeto de debate en el escenario internacional, así las cosas en la Unión Europea y en todo el mundo está directamente vinculada con la trata de mujeres y niñas. El 62% de las mujeres y niñas víctimas de la trata sufren explotación sexual.

Cada vez son más las mujeres y niñas víctimas de la trata, no solo desde fuera de la Unión, sino también desde algunos Estados miembros (por ejemplo, Rumania y Bulgaria) hacia el interior de la Unión. La UE debe, por tanto, abordar con urgencia este tráfico de personas del este al oeste y adoptar medidas firmes para luchar contra esta forma particular de violencia contra las mujeres.

La prostitución es un factor importante en el crimen organizado, solo por detrás de la droga en cuanto a su alcance y a la cantidad de dinero que genera. El sitio web Havocscope<sup>16</sup> calcula los ingresos procedentes de la prostitución en unos 186 000 millones de dólares estadounidenses anuales en todo el mundo.

Dado que la prostitución está de hecho dominada en tan gran medida por el crimen organizado y funciona como un mercado en el que la demanda determina la oferta, las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en toda la

*prisión de 10 a 20 años y multa de 150 a 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Igual pena se aplicará a quien alimente con pornografía infantil bases de datos de Internet, con o sin fines de lucro.*

*La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.*

**Artículo 219.** *Mediante el artículo 23 de la Ley 1336 de 2009, el artículo 219 recupera su vigencia así: Turismo sexual. El que dirija, organice o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.*

*La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de doce (12) años.*

<sup>12</sup> Código Nacional de Policía. Decreto número 1355 de 1970. “Artículo 178. Modificado por el Decreto 522 de 1971. Artículo 120. Ejerce la prostitución la persona que trafica habitualmente con su cuerpo, para satisfacción erótica de otras varias, con el fin de asegurar, completar o mejorar la propia subsistencia o la de otro.

*El Estado utilizará los medios de protección a su alcance para prevenir la prostitución y para facilitar la rehabilitación de la persona prostituida.*

<sup>13</sup> Código Nacional de Policía. Decreto número 1355 de 1970. “Artículo 180. Las asambleas departamentales o los concejos podrán reglamentar lo relativo a la prostitución sujetándose a los preceptos de ese estatuto y a los reglamentos que dicte el Gobierno nacional”.

<sup>14</sup> Artículo 42.

<sup>15</sup> Artículo 84.

<sup>16</sup> Disponible en: <http://www.havocscope.com/tag/prostitution/>.

UE deben adoptar acciones firmes y adecuadas para perseguir a los delincuentes, al tiempo que protegen a las víctimas, las personas que ejercen la prostitución y las mujeres y niñas víctimas de la trata con fines de explotación sexual. Un asunto diferente pero relacionado, que también requiere atención, es la prostitución en Internet, que va en aumento y en algunos casos está relacionada con sitios web que ofrecen pornografía.

**El modelo abolicionista como directriz viable para hacer frente a los compromisos internacionales en la lucha contra la explotación sexual, el proxenetismo y la trata de personas, en especial sobre niños niñas y adolescentes.**

Como se ha expuesto, Colombia tiene un vacío en materia legislativa en relación con la prostitución y todos los fenómenos que giran alrededor de la misma, muchos de esos vinculados a temas de delincuencia y vulneración fehaciente de Derechos Humanos, como consecuencia nuestro país parece contar con un sistema híbrido disfuncional, en el que se cuenta con compromisos y obligaciones internacionales en la lucha contra estas conductas, haciendo parte del bloque de constitucionalidad y penalizándolas a través del ordenamiento jurídico; en concreto en la legislación penal. Pero al mismo tiempo se cuenta con una jurisprudencia permisiva y legitimadora de dichas explotaciones y vulneraciones de derechos humanos, bajo el mal entendido de que es un “trabajo” y por lo tanto legitimando y prolongando dichas conductas, he incluso tutelándolas (como en el caso de la T-076 de 2017).

Ahora bien, sin perjuicio del modelo para manejar la prostitución al interior de cada país, los diferentes Estados si han tratado de forma acorde, en su mayoría, la distinción entre prostitución lícita e ilícita. Por ello, se ha hecho una gran diferenciación entre aquel trabajo sexual que es prestado por la decisión autónoma y voluntaria de cada individuo, y el que es realizado en razón de la coacción, en contra de la intención deliberada de quien se prostituye. Lo anterior, es una respuesta a las formas violentas que ejercen mafias o criminales para esclavizar sexualmente a otra persona, viciando, alterando y manipulando su consentimiento, y sacando un provecho económico de la situación.

Por lo mismo se persigue la prostitución infantil, al considerar que esta se genera sobre una persona que siendo menor de edad no tiene la capacidad de decidir si desea o no prestar servicios sexuales. Igualmente, se presta una especial atención a las personas que realizan actividades de prostitución siendo extranjeros, ya que estos podrían estar siendo sujetos del delito de trata de personas.

Estas situaciones, en las que la mayoría de países están de acuerdo, han hecho posible que el Derecho Internacional regule estos asuntos, y se pronuncie, en tal medida, en contra de conductas

que suscitan la vulneración de los derechos humanos a la libertad y dignidad.

Por ello, los países miembros de Naciones Unidas suscribieron en 1949 el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Este instrumento expresa en su parte motiva que la “prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad”. En este orden, los Estados se comprometen a “castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: Concertare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona; Explotare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona” (artículo 1°).

Asimismo, se comprometen a castigar las casas dedicadas a la prostitución, a provocar su disminución y represión (artículo 2°). Y, en reconocimiento de la gravedad de la conducta, la convención advierte que los delitos descritos serán considerados “como casos de extradición en todo tratado de extradición ya concertado o que ulteriormente se concierte entre cualesquiera de las Partes en el presente Convenio”. Se estima además a la propia tentativa como modalidad punible al prescribir que, en la medida en que lo permitan las leyes nacionales, “serán también castigados toda tentativa de cometer las infracciones mencionadas en los artículos 1° y 2° y todo acto preparatorio de su comisión”. La promoción de la prostitución es calificada como infracción y acto delictuoso (artículo 4°). Se dispone sobre el compromiso de los Estados para suprimir las normas jurídicas que impongan a quien ejerce la prostitución a inscribirse en registros o a poseer documentos especiales de identificación (artículo 6°).

Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas en Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, adoptó la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres. En esta se dispuso en su artículo 6° que los Estados partes “tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres”.

Asimismo, en el 2000 se suscribe el Protocolo de Palermo, para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el que se prevé una inclusiva definición sobre trata de personas. En ella, no obstante, sobresalir el constreñimiento como ingrediente propio sobre la persona víctima de la trata, no deja de reconocer cómo el consentimiento dado por la misma, no será tenido en cuenta cuando opere a través del engaño, el abuso o poder o la situación de vulnerabilidad en

que aquella se encuentre (artículo 3°). Igualmente, se obliga a los Estados firmantes, a establecer como delito las conductas a que se refiere el convenio, a proteger las víctimas, asistirles y otorgarles derechos, así como a establecer políticas de prevención y control (artículo 5°), junto con la adopción de medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución (artículo 6°).

Finalmente, en la Resolución número 2118 de 2005 la ONU recrimina la prostitución como fuente de esclavitud, y recuerda que esta actividad ha sido reprobada por el protocolo para modificar la convención sobre la esclavitud. Destaca que esta representa de igual modo una forma común de trabajo forzoso, reprimido expresamente por la Asamblea General en el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso aprobado en Ginebra en 1957.

Por último, en lo que se refiere a los convenios y recomendaciones de la O.I.T., aunque no existen pronunciamientos expresos sobre la prostitución, pueden encontrarse referencias valiosas en el Convenio número 182 de 1999, en cuyo artículo 3° b.) se encuentra la prostitución como una de las peores formas de trabajo infantil. Igualmente, en los Convenios 29 y 102 y en las recomendaciones 35 y 136, en los que se hace referencia al trabajo forzoso vinculado con la trata de personas, que según estudios de la propia organización, tienen entre sus objetos la prostitución.

Con base en los anteriores instrumentos internacionales, la Corte en la Sentencia C-636 de 2009, que estudió la constitucionalidad del delito de inducción a la prostitución, determinó que es claro que a juicio de la comunidad internacional “la explotación de la prostitución tiene un efecto negativo y de gravedad considerable en la sociedad. En otras palabras, que en relación con los efectos de la prostitución, los Estados deben luchar por reducir su expansión”. Y por vía del “control de las redes de prostitución”, es posible el control de “actividades delictivas conexas que también generan impacto social adverso”.

El Derecho Internacional, entonces, no ha sido ajeno al fenómeno de la prostitución que ha sido frecuentemente asociado con la trata de personas, y se ha reconocido como una acción dañina sobre la persona sometida, próxima a la incursión de otros delitos, pero también a la generación de consecuencias humanas y sociales, como la proliferación de enfermedades venéreas, el deterioro de la integridad familiar y en general, de las condiciones de vida de quienes la ejercen. En esa línea, sus normas se debaten entre el modelo prohibicionista y el abolicionista, con la punición de quienes promuevan como negocio la prostitución ajena y con la imposición para los Estados de adoptar medidas preventivas y rehabilitadoras.

#### IV. LA EFECTIVIDAD DEL MODELO NÓRDICO

Teniendo en cuenta las pruebas crecientes y firmes de que la legalización de la prostitución y el proxenetismo no contribuyen en manera alguna a la promoción de la igualdad de género o reducen la trata de personas, este informe concluye que la diferencia esencial entre los dos modelos de igualdad de género señalados anteriormente estriba en que la percepción de la prostitución como un “trabajo” contribuye a que las mujeres se mantengan en dicha actividad. Considerar la prostitución como una violación de los derechos humanos de las mujeres contribuye a evitar que las mujeres caigan en la prostitución.

La experiencia en Suecia, Finlandia y Noruega (que no forma parte de la UE), donde está en marcha el “modelo nórdico” respalda esta opinión. Suecia modificó sus leyes sobre prostitución en 1999 para prohibir la compra de servicios sexuales y despenalizar a la persona que ejerce la prostitución. En otras palabras, la persona que compra servicios sexuales –prácticamente siempre el hombre– es quien comete un delito y no la mujer que se prostituye. Suecia introdujo esta ley como parte de una iniciativa general para acabar con los obstáculos a la consecución de la igualdad de género en el país.

El efecto de esta legislación en Suecia ha sido espectacular. La población sueca que ejerce la prostitución es la décima parte que en la vecina Dinamarca, donde la compra de servicios sexuales es legal y la población es menor. La ley ha cambiado también la opinión pública. En 1996 el 45 % de las mujeres y el 20 % de los hombres se mostraban a favor de penalizar a los hombres que pagaban por sexo. En 2008, el 79 % de las mujeres y el 60 % de los hombres se mostraban favorables a la ley. Asimismo, la Policía sueca confirma que el modelo nórdico tiene un efecto disuasorio en la trata de personas con fines de explotación sexual.

Los datos que respaldan la efectividad del modelo nórdico a la hora de reducir la prostitución y la trata de mujeres y niñas y, por tanto, promover la igualdad de género, son cada vez mayores. Ahora bien, aquellos países en los que el proxenetismo es legal, siguen enfrentándose a problemas relacionados con el tráfico de seres humanos y el crimen organizado, ya que están vinculados con la prostitución. Este informe respalda, por tanto, el modelo nórdico e insta a los Gobiernos de los Estados miembros que abordan la prostitución de otras maneras, a que revisen su legislación a la luz del éxito alcanzado por Suecia y otros países que han adoptado el modelo nórdico. Esta medida supondría un progreso significativo para la igualdad de género en la Unión Europea.

Este informe no va en contra de las mujeres que ejercen la prostitución. Está en contra de la prostitución, pero a favor de las mujeres que se prostituyen. Al recomendar que sea el usuario —el hombre que requiere servicios sexuales— quien se considere la parte culpable en lugar de la mujer que ejerce la prostitución, este informe supone un paso más en el camino hacia una total igualdad de género en toda la Unión Europea.

## V. MODELO ESPAÑOL

En el Ayuntamiento de Madrid (España), el Grupo Municipal Socialista presentó el 9 de mayo de 2018 una propuesta de ordenanza municipal contra la prostitución, que incluye sanciones administrativas al consumidor, defensa y apoyo a las mujeres víctimas de trata y explotación sexual, control de la publicidad que fomente el pago por sexo, medidas preventivas dirigidas a sensibilizar y la inspecciones en locales comerciales donde exista indicio de prostitución.

La ordenanza, que se estructura en torno a 36 artículos, cuatro títulos, seis disposiciones adicionales, una derogatoria y tres disposiciones finales, se centra principalmente en la protección de las víctimas, para lo cual de manera novedosa establece que el Ayuntamiento de Madrid no contrate publicidad institucional con medios que mantengan anuncios de prostitución, tal y como ya han aprobado algunos ayuntamientos y comunidades autónomas. Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid no insertará ni contratará publicidad institucional en medios de comunicación que incluyan o permitan anuncios que promuevan o fomenten la prostitución.

El texto propuesto por los socialistas se articula en torno a cuatro ejes de ámbito competencial municipal: la defensa y el apoyo a las víctimas, las sanciones a consumidores y proxenetas tanto en espacios públicos como en locales, la retirada de la publicidad que incite a la prostitución y, finalmente, el desarrollo de campañas de sensibilización.

Una vez superado el trámite de enmiendas, la ordenanza deberá ser aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid y entrará en vigor un mes después de haber sido publicada en el BOCM. En ese momento se compondrá una mesa de trabajo y desarrollo de la ordenanza compuesta por representantes de las áreas municipales implicadas, de los grupos políticos y de las organizaciones con programas contra la prostitución en Madrid.

Vale la pena enfatizar en que las personas que ejerzan la prostitución no serán sancionadas por esta ordenanza, ya que los promotores de la iniciativa consideran que son víctimas de una específica forma de violencia de género. A tal efecto, se establecerán recursos y protocolos

necesarios para la atención a las víctimas hasta su completa recuperación e integración.

La propuesta socialista apunta las obligaciones del Ayuntamiento de Madrid en la atención a las víctimas, como la puesta en marcha de un “Plan operativo municipal contra la explotación sexual de mujeres en prostitución de la ciudad de Madrid”, la convocatoria anual de subvenciones para las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen programas de atención a mujeres víctimas de explotación sexual y el establecimiento de un protocolo específico de actuación de la Policía municipal y de los servicios municipales existentes en el que se recoja, entre otras medidas, la obligación de informar a las víctimas de los recursos existentes, tanto los de titularidad pública como de los colectivos que trabajan en la problemática y que posibilitan el abandono de esta situación.

La ordenanza sí recoge las normas de conducta que deben ser sancionadas, como son la demanda de servicios sexuales retribuidos y la promoción, favorecimiento o facilitación de estas conductas, que se consideran perjudiciales para la convivencia igualitaria y pacífica. Las sanciones, por tanto, se dirigen a consumidores de prostitución, mafias y proxenetas y se dividen en infracciones leves, graves y muy graves, con una penalización económica que, en función del grado, oscila entre los 500 y los 3.000 euros. La demanda de servicios sexuales en la vía pública y el reparto de publicidad tendrán una sanción mínima de 750 €

Asimismo, la ordenanza socialista contempla la inspección de locales donde se presuma que existe explotación sexual para garantizar que las actividades que se realicen en ellos son las mismas que indican su licencia. Incluso se apunta al cese cautelar del negocio o al cierre del establecimiento.

Finalmente, y teniendo en cuenta que la mejor manera de trabajar por una ciudad libre de explotación sexual es la prevención y sensibilización de la ciudadanía, la ordenanza aboga por el desarrollo de medidas de educación y formación destinadas a concienciar y reducir el riesgo para las personas víctimas de trata, explotación sexual o prostitución, especialmente para las menores.

## VI. PROPUESTA DE ARTICULADO

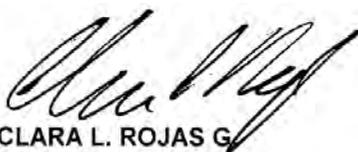
Se encuentra conveniente y ajustado a la Constitución el presente proyecto de ley, me permito incluir un artículo nuevo, que tiene como fundamento lo desarrollado por el modelo español en lo relacionado con la publicidad que fomente el pago por sexo, la cual considero oportuna y conveniente como medida preventiva.

Ponencia para primer debate	Comentarios
<p>Artículo nuevo. <i>Publicidad</i>. Se prohíbe la publicidad que promueva, favorezca o fomente el consumo de la prostitución y la explotación sexual de las mujeres, el mercado de la prostitución y el turismo sexual. Especialmente, se prohíbe la difusión de propaganda en las calles con dicha finalidad. Quienes incumplan esta prohibición deberán pagar multas en los términos del artículo 5° de la presente ley.</p> <p>El Gobierno nacional, las alcaldías y gobernaciones no contratarán publicidad institucional en medios de comunicación que incluyan o permitan anuncios que promuevan o fomenten la prostitución.</p>	<p>Con el fin de garantizar la defensa y el apoyo a las mujeres víctimas de trata y explotación sexual se propone un control de la publicidad que fomente el pago por sexo, bajo esos parámetros se plantea prohibir la publicidad que promueva, favorezca o fomente el consumo de la prostitución y la explotación sexual de las mujeres, el mercado de la prostitución y el turismo sexual. Se trata de una medida preventiva dirigida a sensibilizar a la ciudadanía, sobre la prostitución entendida como un espacio donde los jóvenes aprenden a relacionarse en desigualdad, como una relación donde hay violencia de género y que aquellas personas que ejercen la prostitución son víctimas de una específica forma de violencia de género, por lo que precisan asistencia para su recuperación integral.</p>

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 065 de 2017, *“por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas que se encuentren en situación de prostitución, víctimas de proxenetismo y trata de personas, y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,



CLARA L. ROJAS G.  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas que se encuentren en situación de prostitución, víctimas de proxenetismo y trata de personas, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente tiene por objeto establecer sanciones económicas a las personas que pagan por sexo y generar

mecanismos de protección y medidas alternativas a las personas que se encuentran en situación de prostitución.

**Artículo 2°. Principios.** La presente ley, en desarrollo de la protección a las personas en situación de prostitución, se regirá por los siguientes principios:

- a) **Dignidad humana:** La dignidad humana es el derecho que tiene cada ser humano, de ser respetado y valorado como ser individual y social, con sus características y condiciones particulares, por el solo hecho de ser persona.
- b) **Igualdad de género:** Es la igualdad material frente a todos los derechos y garantías, sin distinción alguna, para todos los hombres, mujeres y demás géneros que no entren en el sistema binario.
- c) **Participación:** Es el derecho que tiene todo ciudadano de involucrarse de manera activa y consciente, en la eliminación de todos los obstáculos para el acceso a una igualdad material, con el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales y garantías, en el marco de la participación política democrática.
- d) **No violencia:** Toda persona tiene derecho a no ser violentado, de ninguna manera, en el marco de los derechos humanos, a la vida y la dignidad humana.
- e) **No discriminación:** toda persona tiene el derecho a no recibir ningún tipo de discriminación en razón de su género, raza, etnia, orientación sexual u otra condición.

**Artículo 3°. Definiciones.**

- a) Personas en situación de prostitución: personas víctimas del proxenetismo, trata de personas y/o comercio sexual.
- b) Proxenetismo: Tipo penal que tipifica la conducta que se ejerce con el ánimo de lucrarse o satisfacer deseos de otro, induciendo al comercio carnal o a la prostitución de otra persona (artículo 213, Ley 599 de 2000).
- c) Trata de personas: Tipo penal que tipifica la conducta de promover, inducir, constreñir o facilitar la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución (artículo 215, Ley 599 de 2000).
- d) Violencia de género: Cualquier tipo de violencia física o psicológica contra cualquier persona en razón de su orientación sexual o género, que afecta de manera negativa sus derechos.

**Artículo 4°. Registro de la población en situación de prostitución.** El Departamento

Administrativo Nacional de Estadística, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social desarrollará políticas públicas que permitan acceder a un registro de carácter público que permita la identificación de la población en situación de prostitución a nivel nacional, regional y local, con el fin de desarrollar los lineamientos de protección y garantías de que trata la presente ley.

**Artículo 5º. Sanciones.** Quienes paguen por sexo deberán pagar multas en los términos Ley 1801 de 29 de julio de 2016 de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: 4 smdlv los dos primeros años a partir de la vigencia de la presente ley.

Multa Tipo 2: 8 smdlv del tercer al quinto año a partir de la vigencia de la presente ley.

Multa Tipo 3: 16 smdlv del sexto al octavo año a partir de la vigencia de la presente ley.

Multa Tipo 4: 32 smdlv del noveno año en adelante a partir de la vigencia de la presente ley.

**Parágrafo.** Los dineros recaudados por concepto de las multas que trata el presente artículo deberán ser destinados al Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas en Situación de Prostitución (Fonasp), administrados a través del Ministerio de Salud y Protección Social.

**Artículo 6º.** Créese el Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas en Situación de Prostitución (Fonasp), administrado por el Gobierno nacional en coordinación con los entes territoriales para financiar las políticas, planes y programas dirigidos a esta población vulnerable, que tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Apertura de cupos en residencias de albergue a víctimas de prostitución, trata de personas, proxenetismo.
2. Apertura de centros de reinserción social que promuevan la educación que permitan generar alternativas laborales para las víctimas de prostitución, trata de personas, proxenetismo en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).
3. Generar mecanismos de protección y garantías para la reinserción social de las víctimas de prostitución, trata de personas, proxenetismo.
4. Coordinar e implementar políticas públicas de carácter nacional para la reducción de riesgos sanitarios, sociales y psicológicos de la población en situación de prostitución.
5. Elaborar, con la colaboración del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), informes anuales sobre

las realidades en torno a la prostitución, proxenetismo y trata de personas.

6. Ejecutar medidas preventivas, en coordinación con las facultades de trabajo social, para que los estudiantes y profesionales de esta carrera se capaciten en la prevención, identificación y atención de la prostitución, proxenetismo y trata de seres humanos.

**Artículo 7º.** El Gobierno nacional a través de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y en coordinación con otras entidades competentes, crearán programas y beneficios para la protección reforzada de las víctimas del proxenetismo y trata de seres humanos, así como la de sus familias en el marco de denuncias o actuaciones judiciales que pongan en peligro su integridad.

**Artículo 8º.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda y en coordinación con otras entidades competentes, tendrá atención prioritaria en la lista para adjudicación de beneficios para acceder a vivienda de interés social a las víctimas de prostitución, proxenetismo y trata de personas.

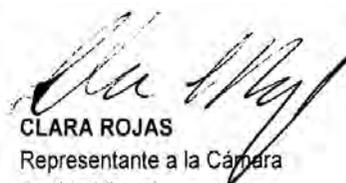
**Artículo 9º.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Defensa reglamentará la obligación de los proveedores de acceso a internet de informar a las autoridades competentes sobre cualquier contenido relacionado con la trata de personas, proxenetismo y compra de servicios sexuales por internet.

**Artículo 10. Publicidad.** Se prohíbe la publicidad que promueva, favorezca o fomente el consumo de la prostitución y la explotación sexual de las mujeres, el mercado de la prostitución y el turismo sexual. Especialmente, se prohíbe la difusión de propaganda en las calles con dicha finalidad. Quienes incumplan esta prohibición deberán pagar multas en los términos del artículo 5º de la presente ley.

El Gobierno nacional, las alcaldías y gobernaciones no contratarán publicidad institucional en medios de comunicación que incluyan o permitan anuncios que promuevan o fomenten la prostitución.

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

Cordialmente,

  
CLARA ROJAS  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO 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.*

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2018

Doctor

JACK HOUSNI JALLER

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para Segundo 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.**

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, se procede a rendir informe de ponencia para segundo 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.

El proyecto de ley fue aprobado 19 votos a favor 0 en contra en sesión de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, realizada el pasado 3 de abril de 2018. A lo largo de la discusión del proyecto, varios representantes elevaron consideraciones sobre la necesidad de ajustar el texto respecto de las definiciones técnicas que lo caracterizan por encontrarse una diferenciación entre plantas de producción de panela de economía artesanal, denominados “trapiches” y aquellas plantas que se dedican a la producción de panela a partir del uso de mieles paneleras procesadas por los trapiches.

En este orden de ideas, la preocupación sobre la definición surgió de la tendencia que pudiera tener el proyecto por favorecer plantas de origen tecnificado, con una mayor capacidad instalada y presencia en el mercado, sobre los trapiches

de economía campesina que se sitúan como subsidiarios de las plantas paneleras.

Así, surge el debate en medio de las aclaraciones que sobre el caso dio a entender la Honorable Representante a la Cámara Elda Lucy Contento Sanz, quien se mostró preocupada por las brechas existentes entre la clasificación de las plantas productivas y la estimación conveniente de los trapiches de economía campesina. No obstante la aclaración se hizo con fundamento y fue atendida por la autora del proyecto de ley: Senadora Paloma Valencia.

Dadas las intervenciones de los Honorables Representantes a la Cámara, miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el Presidente de la misma, Honorable Representante Jack Housni Jaller, abrió la discusión hacia la conformación de un grupo más amplio de ponentes con el fin de darle un mayor alcance al proyecto de ley, dirigido a la inclusión de propuestas y fortalecimiento del mismo. La decisión se toma con fundamento en el trámite a segundo debate en la Plenaria de Cámara de Representantes.

**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 2013	Suma de FOB en \$USD 2014	Variación porcentual
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 en Colombia se utiliza como insumo en procesos industriales.

<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.

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	64,3	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	14,3	24.084	14,7	78.789	18,0	3,3	12,0
Huila	6.164	41,9	4.514	53,6	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	3.953	37,6	7.836	51,4	2,0	28,0
Quindío	1.191	94,6	920	93,8	9.167	97,3	10,0	5,2
Risaralda	2.436	44,5	2.373	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
Caquetá	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 periodo 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%.

<sup>2</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.

<sup>3</sup> Revista *Dinero*. (2014). El negocio de la panela crece y se derrite a la vez. Publicaciones *Semana*.

### 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.

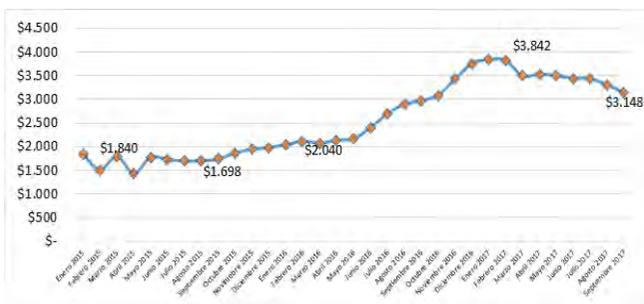
Según la Superintendencia de Industria y Comercio (2012), en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. 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.

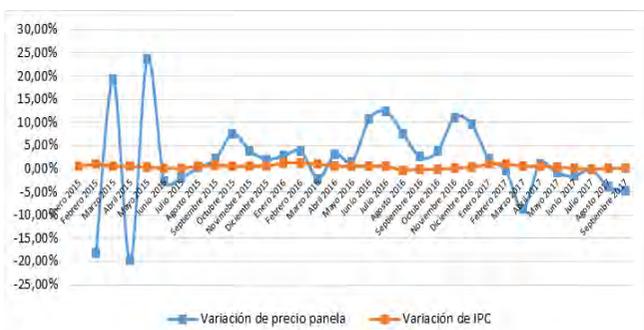
**Gráfica 1. Precio promedio de la panela en centrales mayoristas del país**



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 alza 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.

#### 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

<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.

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>.

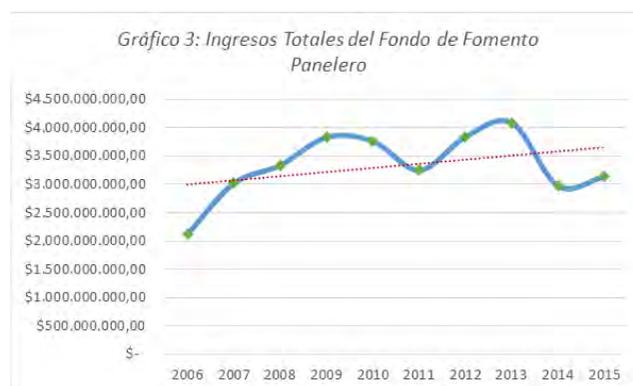
De otra parte, el Decreto número 1071 de 2015 reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que incorporó el Decreto número 1999 de 1991, estableció que la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero está “integrada por el Ministro de Agricultura o su delegado, 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).



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 al. (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.

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

<sup>7</sup> *Ibíd.*

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 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 le 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 delictuoso 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

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

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

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.

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 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, 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 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. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De conformidad con las observaciones expuestas por los Representantes en sesión del 3 de abril de 2018 en el recinto de la Comisión Tercera, se considera pertinente realizar los siguientes ajustes:

<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.

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

<p><b>Texto aprobado en Primer Debate en Comisión Tercera Cámara de Representantes</b></p>	<p><b>Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes</b></p>
<p><b>Título:</b> 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.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> 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°.</b> Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros formales, aquellos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 3°. Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 3°. Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.</b> 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.</p>
<p><b>Este beneficio también será aplicable a aquellas empresas que utilizando la panela como materia prima generen nuevos productos y a todas aquellas empresas que se dediquen a la comercialización, promoción y exportación de los mismos, sobre el porcentaje equivalente a lo comercializado, promocionado o exportado de panela.</b></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 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.</p>	<p><b>Este beneficio también será aplicable a aquellas empresas que utilizando la panela como materia prima generen nuevos productos y a todas aquellas empresas que se dediquen a la comercialización, promoción y exportación de los mismos, sobre el porcentaje equivalente a lo comercializado, promocionado o exportado de panela.</b></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 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.</p>
<p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de siete (7) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de siete (7) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 4°. Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo.</b> 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.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (7) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 5°. Incentivo a la construcción de nuevas plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras.</b> 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).</p>	<p><b>Artículo 5°. Incentivo a la construcción de nuevas plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras de panela o trapiches.</b> Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras de panela <b>o trapiches</b> que sean abastecidas o provengan <b>al menos en un 50%</b> 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).</p>

<p><b>Texto aprobado en Primer Debate en Comisión Tercera Cámara de Representantes</b></p>	<p><b>Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes</b></p>														
<p>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.</p>	<p>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.</p>														
<p><b>Artículo 6°. Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches paneleros formales.</b> 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.</p>	<p>Queda igual.</p>														
<p><b>Artículo 7°. Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.</b> 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:</p>	<p><b>Artículo 7°. Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.</b> 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, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), así: Activos totales del productor (smmlv) Descuento (% del valor total del registro)</p>														
<table border="1"> <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><b>Activos ≤ 100</b></td> <td><b>80%</b></td> </tr> <tr> <td>100 &lt; Activos ≤ 200</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td><b>Activos &gt; 200</b></td> <td><b>0%</b></td> </tr> </tbody> </table>	Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV)	Descuento (% del valor total del registro)	<b>Activos ≤ 100</b>	<b>80%</b>	100 < Activos ≤ 200	50%	<b>Activos &gt; 200</b>	<b>0%</b>	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Activos ≤ 100</td> <td>80%</td> </tr> <tr> <td>100 &lt; Activos ≤ 200</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>Activos &gt; 200</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Activos ≤ 100	80%	100 < Activos ≤ 200	50%	Activos > 200	0%
Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV)	Descuento (% del valor total del registro)														
<b>Activos ≤ 100</b>	<b>80%</b>														
100 < Activos ≤ 200	50%														
<b>Activos &gt; 200</b>	<b>0%</b>														
Activos ≤ 100	80%														
100 < Activos ≤ 200	50%														
Activos > 200	0%														
<p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>														
<p><b>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.</b> 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.</p>	<p><b>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.</b> 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°. Las alcaldías municipales <b>dispondrán</b> de los funcionarios <b>que requieran</b> para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo, <b>de conformidad con las leyes vigentes que rigen la materia.</b></p>														

Texto aprobado en Primer Debate en Comisión Tercera Cámara de Representantes	Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes
<p><b>Artículo 9°. Compras institucionales de panela.</b> En todas las entidades públicas donde se preste servicio de cafetería o restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla.</p> <p>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 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 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.</p>	Queda igual.
<p><b>Artículo 10. Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo.</b> 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.</p>	Queda igual.
<p><b>Artículo 11. Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.</b> Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos físico-químicos 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.</p>	Queda igual.
<p><b>Artículo 12.</b> Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto en cuyo empaque se promocio- ne 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.</p>	Queda igual.
<p><b>Artículo 13. Control de la Superintendencia de Industria y Comercio.</b> 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>	Queda igual.

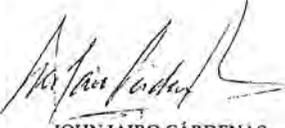
Texto aprobado en Primer Debate en Comisión Tercera Cámara de Representantes	Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes
<p><b>Artículo 14. Sanciones por evasión del pago de la Cuota de Fomento Panelero.</b> Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la ley, 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>Eliminado.</p>
<p><b>Artículo 15. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 14 15. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

**6. PROPOSICIÓN**

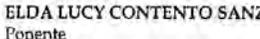
Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate al **Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara**, “*por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

Atentamente,

  
GERMÁN ALCIDES BLANCO  
Coordinador Ponente

  
JOHN JAIRO CÁRDENAS  
Ponente

  
CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ  
Ponente

  
ELDA LUCY CONTENTO SANZ  
Ponente

  
OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO  
Ponente

  
CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO 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, entiéndase 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.

Este beneficio también será aplicable a aquellas empresas que utilizando la panela como materia prima generen nuevos productos y a todas aquellas empresas que se dediquen a la comercialización, promoción y exportación de los mismos, sobre el porcentaje equivalente a lo comercializado, promocionado o exportado de panela.

**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 siete (7) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 5°.** *Incentivo a la construcción de nuevas plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras de panela o trapiches.* Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras de panela o trapiches que sean abastecidas o 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 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, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), así:

Activos totales del productor (smmlv)	Descuento (% del valor total del registro)
Activos ≤ 100	80%
100 < Activos ≤ 200	50%
<b>Activos &gt; 200</b>	<b>0%</b>

**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°. Las alcaldías municipales dispondrán de los funcionarios que requieran para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo, de conformidad con las leyes vigentes que rigen la materia.

**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 proporcionen 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 físico-químicos 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.

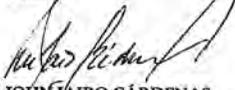
**Artículo 14. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
GERMÁN ALCIDES BLANCO  
Coordinador Ponente

  
CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ  
Ponente

  
OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO  
Ponente

  
JOHN JAIRO CÁRDENAS  
Ponente

ELDA LUCY CONTENTO SANZ  
Ponente

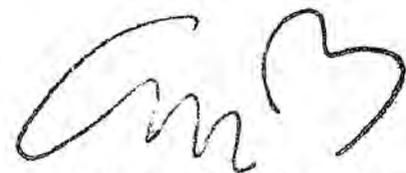
CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 18 de mayo de 2018

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 113 de 201 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”, 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,

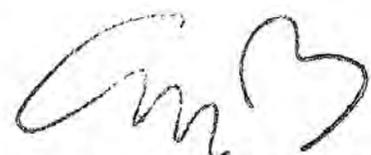


**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Bogotá, D. C., 18 de mayo de 2018.

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

**HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ**  
**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 TRES (3)  
DE ABRIL DE DOS MIL DIECIOCHO (2018)  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113  
DE 2017 CÁMARA**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

*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.*

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, entiéndase 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 (5) años 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 (smmlv)	Descuento (% del valor total del registro)
Activos $\leq$ 100	80%
100 < Activos $\leq$ 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 panelero. 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 proporcionen 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 físico-químicos 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.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE**

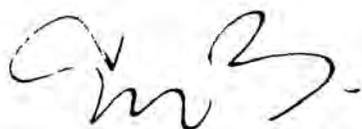
(Asuntos Económicos)

Tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018)

En sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate con modificaciones (Título) y en los términos anteriores, el **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, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el día veintiuno (21) de marzo de dos mil dieciocho (2018), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 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  
180 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002  
y se dictan otras disposiciones.*

**1. Antecedentes del proyecto de ley**

Esta iniciativa fue radicada en la Secretaría de la Cámara por los honorables Representantes Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo y Carlos Eduardo Guevara, el día 26 de octubre del 2017, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 987 de 2017, fue repartida a la Comisión Séptima de Cámara, donde fui asignada como única Ponente para primer debate.

Durante la sesión de la Comisión del día 24 de abril de 2018, se llevó a cabo la discusión y aprobación del proyecto en primer debate, y se presentaron modificaciones por parte de la honorable Representante Guillermina Bravo, Mauricio Salazar y Rafael Eduardo Paláu de acuerdo a sugerencias del Ministerio del Interior y Ministerio de Educación, además por parte del honorable Representante Óscar Ospina; finalmente fue aprobado por unanimidad de los parlamentarios.

Se debe anotar que el proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

**2. Objeto y contenido del proyecto de ley**

Este proyecto tiene por objeto fortalecer y propiciar la efectiva participación de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal en los espacios de decisión territorial.

De esta forma el texto aprobado en primer debate quedó con 9 artículos distribuidos así:

El artículo 1°, modifica el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, para adicionarle que los designatarios de la JAL, sean atendidos una vez en el año por el Alcalde de la entidad territorial conforme lo regule el territorio, puedan acceder al derecho a un subsidio del 50% hasta 60 pasajes en el sistema integrado de transporte del municipio o distrito en el que resida; que la ESAP y el SENA creen programas gratuitos de capacitación para esta población y que puedan ser escuchados por el Concejo Municipal o Distrital una vez al año para presentar ante esta corporación las necesidades y problemáticas que se presentan en el territorio.

El artículo 2°, establece una Tarifa diferencial en los servicios públicos domiciliarios para los inmuebles donde funcionan los salones comunales.

El artículo 3°, plantea que se podrá establecer un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital de hasta el 1% para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales del Municipio o distrito

El artículo 4°, en los Bancos de Proyectos Municipales, y Distritales tendrán prioridad los proyectos presentados por las Juntas de Acción Comunal.

Artículo 5°, Crea un software contable para las juntas de acción comunal.

Artículo 6°, se faculta a las Instituciones de educación superior para que puedan crear programas de capacitación en materias acorde a las funciones de los designatarios de acción comunal.

Artículo 7°, Los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. Los afiliados a los organismos comunales que participen activamente

en el ejercicio de actividades económicas de la organización podrán percibir estímulos especiales y participación de los beneficios.

El artículo 8°, dispone que se tendrán en cuenta las Juntas de Acción Comunal como expresión social organizada dándoles prioridad en la implementación y ejecución los programas y proyectos en los territorios que se den en cumplimiento a los acuerdos de paz.

Por último, se encuentra el artículo 9°, concerniente a vigencias y derogatorias.

### 3. Marco Jurídico del Proyecto

#### Legal

La normatividad que actualmente regula lo concerniente a las acciones comunales, son:

**Ley 743 del 5 de junio de 2002**, por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

**Decreto Reglamentario número 2350 del 20 de agosto de 2003**, por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002.

**Decreto número 890 del 28 de marzo de 2008**, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002.

#### 4. Necesidad de la iniciativa

En la Ley 743 de 2002, se define el término acción comunal, como: “una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”; sin embargo, son muchas las dificultades que tienen en lo financiero y administrativo en ocasiones, además en su gestión por la falta de capacitación y empoderamiento, haciéndose necesario que se lleven a cabo una serie de actos que promuevan la mejora de sus competencias y destrezas que les ayude a aprovechar las oportunidades y a gestionar de manera eficiente los cambios positivos y transformaciones sostenibles y duraderas que requieren sus territorios, los autores de manera detallada solicitaron al Ministerio del Interior que expusiera las principales problemáticas de las Juntas de Acción Comunal, entidad que al responder señaló las siguientes:

- Falta de conocimiento de la normatividad comunal, pese a su vigencia; entendida esta dentro del marco de legalidad.
- Desconocimiento de conceptos jurídicos derivados de los contenidos normativos vigentes, destacando competencias, funciones y procedimientos asignados a las organizaciones comunales.
- Falta de claridad frente a las competencias legalmente asignadas a las entidades de inspección, control y vigilancia; y su ejercicio como entidades de derecho público.
- Poca inversión en las iniciativas comunales desde las entidades territoriales que en región son responsables de satisfacer las necesidades básicas de cada una de las comunidades y que una u otra forma las organizaciones comunales identifican y auto gestionan.
- El desconocimiento en territorio de su labor comunal por parte de las entidades del Estado, donde se desconoce su valor de constructores de sociedad debido a la falta de comunicación asertiva entre éstos y las entidades territoriales.
- Falta de renovación de liderazgos comunales y mayor participación de jóvenes y mujeres en los diferentes niveles y cargos de la organización comunal.
- Falta de autogestión de recursos económicos y logísticos que permitan ejercer su labor comunitaria de manera efectiva y en pro de la comunidad.

### 5. Historia de las JAC en Colombia

Las primeras JAC en Colombia se crearon en 1953 para tener ese contacto necesario con las comunidades. En ese tiempo Colombia vivió el periodo de la violencia, en el que muchas personas comenzaron a desplazarse a las ciudades en busca de otros lugares en los cuales lograran desarrollar su vida, por tal razón surge la necesidad de organizar a la población. Allí nacen las Juntas de Acción Comunal, que pretenden no solo organizar a las personas sino buscar beneficios para los ciudadanos. En un inicio, las JAC se dividían por barrios, tenían otro tipo de reglamentación e inclusive tomaban decisiones presupuestales.

Así, en 1955 se ejecuta el primer programa oficial sobre desarrollo comunitario y en 1958 se expide la Ley 19 en la cual se fomentaba la acción comunal habilitando a los organismos correspondientes para ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos, y promover acciones en distintos escenarios de la vida local.

Si bien en un comienzo los programas de desarrollo comunitario se aplicaron en zonas rurales, con el rápido crecimiento de las urbes hubo necesidad de aplicarlos en zonas marginadas de las ciudades. Para 1963, se materializaron múltiples programas de desarrollo nacional con la característica de haber sido concertados con el gobierno, con lo cual se vislumbraba desde ese entonces la participación popular en los planes de desarrollo (artículo 340 de la C. P.).

Queda en claro que el desarrollo comunitario del cual son expresión los organismos de acción comunal, es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas

el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario.

De la experiencia de los procesos por autogestión comunitaria, estas Juntas bajo los criterios de la Ley 19 de 1958, se desempeñaron fundamentalmente en la construcción de las obras de infraestructura requeridas por las comunidades, tales como puentes, caminos, puestos de salud y de policía, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por auto construcción y de empresas rentables comunales, entre otros, hasta llegar a construir cerca del 30% de la infraestructura comunal.

A partir de 1973 se hizo manifiesta la necesidad de que las Juntas se interrelacionaran para poder incidir en el ámbito municipal; dando lugar a la figura de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal, en las cuales las autoridades han tenido un interlocutor válido para concertar programas de desarrollo social y por ende de interés común. Estas Asociaciones a la fecha, se constituyen como número significativo en cada uno de los municipios, localidades o comunas y corregimientos.

En 1991 se instituye constitucionalmente el principio de la democracia participativa acogido por la Carta Magna y que supone un proceso político abierto y libre, a cuya realización deben contribuir tanto los particulares como todas las autoridades, incluida la fuerza pública, los derechos políticos de participación (C. P. artículo 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana.

El hombre sólo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C. P. artículo 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.

**6. Impacto Fiscal**

No obstante lo anterior, tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa en la que indicó:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.*

*“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

**7. Pliego de Modificaciones**

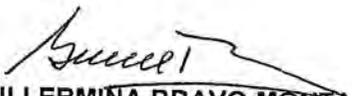
Texto aprobado en Comisión Séptima	Texto propuesto para segundo debate	Explicación
<i>por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones</i>	<i>por medio de la cual se busca fortalecer la efectiva participación de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones</i>	Se modifica el título acorde con el contenido del proyecto.
Artículo 1°. <i>Derechos de los dignatarios.</i> El artículo 35 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002 quedará así: Artículo 35. <i>Derechos de los dignatarios.</i> A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos: (...) d) La Escuela Superior de Administración Pública y el SENA podrán crear programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de ca	Artículo 1°. <i>Derechos de los dignatarios.</i> El artículo 35 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002 quedará así: Artículo 35. <i>Derechos de los dignatarios.</i> A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos: (...) d) La Escuela Superior de Administración Pública podrán crear programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, de acceso prioritario de capacitación	Se modifica el literal d) teniendo en cuenta que la función del Sena corresponde a la formación profesional para empleo y en este caso lo que se busca es que los dignatarios accedan a capacitación para que puedan desempeñar de manera idónea su función social.

Texto aprobado en Comisión Séptima	Texto propuesto para segundo debate	Explicación
<p>capitación y formación informal técnica, tecnológica y/o profesional destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal. La ESAP y el SENA contarán con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo. (...)</p>	<p>y formación informal destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal. La ESAP contará con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo. (...)</p>	
<p>Artículo 7. <i>Priorización.</i> El artículo 70 de la Ley 743 de 2002 quedará así: Artículo 70. Los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable. Los afiliados a los organismos comunales que participen activamente en el ejercicio de actividades económicas de la organización podrán percibir estímulos especiales y participación de los beneficios.</p>	<p>Se elimina</p>	<p>Se elimina teniendo en cuenta que con la modificación presentada por el honorable Representante Óscar Ospina que fue aprobada por la Comisión el artículo queda como originalmente viene en la Ley 743 de 2002.</p>

## 8. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 180 de 2017 Cámara**, “por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones”, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

  
**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se busca fortalecer la efectiva participación de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Derechos de los dignatarios.* El artículo 35 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002 quedará así:

**Artículo 35. Derechos de los dignatarios.** A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

- a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo;
- b) A ser atendido por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables por las autoridades del respectivo municipio o localidad y una vez en el año por el Alcalde donde se encuentre el organismo de Acción Comunal, en la forma que lo regule la entidad territorial correspondiente;
- c) Quienes ejerzan la representación legal o sean miembros la junta directiva de un organismo de acción comunal podrán acceder a un subsidio en el sistema integrado de transporte del municipio o distrito en el que resida, o su equivalente, correspondiente al 50% del valor, de hasta 60 pasajes, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de sus funciones, aplicando también para transporte veredal;
- d) La Escuela Superior de Administración Pública podrá crear programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, de acceso prioritario de capacitación y formación informal destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal.

La ESAP contará con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo;

- e) A ser escuchados por el Concejo Municipal o Distrital una vez al año para presentar ante esta corporación las necesidades y problemáticas que se presentan en el territorio donde está conformado el Organismo de Acción Comunal.

Artículo 2°. *Tarifa diferencial en los servicios públicos domiciliarios.* Las empresas de servicios públicos domiciliarios, podrán como parte de su Responsabilidad Social Empresarial, aplicar una tarifa diferencial a todos los inmuebles, donde funcionan los salones comunales, equivalente a la tarifa aplicable del estrato residencial uno (1).

Artículo 3°. *Salones comunales.* Podrá destinarse un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital de hasta el 1% para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales del Municipio o distrito.

Artículo 4°. *Banco de proyectos.* En los Bancos de Proyectos Municipales, y Distritales tendrán prioridad los proyectos presentados por las Juntas de Acción Comunal, las Secretarías de Planeación prestarán soporte y asesoría para que estos, se ajusten a las líneas del plan de desarrollo respectivo.

Artículo 5°. *Software contable.* El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC, en conjunto gestionarán la creación de una aplicación gratuita contable para las Juntas de Acción Comunal.

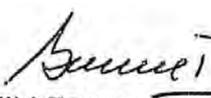
Las Alcaldías Municipales y/o distritales deberán capacitar a los dignatarios sobre su manejo.

Artículo 6°. *Programas de formación.* Las instituciones de educación superior podrán, de acuerdo con la ley y en el marco de su autonomía universitaria, crear programas dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de los organismos de acción comunal en materias acordes con las funciones que ellos ejercen, y podrán establecer facilidades de acceso y permanencia para los mismos.

Artículo 7°. *Juntas para la paz.* En el desarrollo de las diferentes acciones encaminadas a dar cumplimiento a los acuerdos de paz, se tendrán en cuenta las Juntas de Acción Comunal como expresión social organizada dándoles prioridad en la implementación y ejecución los programas y proyectos en los territorios.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
 PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
 NÚMERO 180 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 743 de 2002  
 y se dictan otras disposiciones.*

**(Aprobado en las Sesiones del 18 y 24 de abril  
 de 2018 en la Comisión Séptima de la honorable  
 Cámara de Representantes, Actas número  
 34 y 35)**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Derechos de los dignatarios.* El artículo 35 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002 quedará así:

**Artículo 35. Derechos de los dignatarios.** A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

- Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo;
- A ser atendido por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables por las autoridades del respectivo municipio o localidad y una vez en el año por el Alcalde donde se encuentre el organismo de Acción Comunal, en la forma que lo regule la entidad territorial correspondiente;
- Quienes ejerzan la representación legal o sean miembros la junta directiva de un organismo de acción comunal podrán acceder a un subsidio en el sistema integrado de transporte del municipio o distrito en el que resida, o su equivalente, correspondiente al 50% del valor, de hasta 60 pasajes, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de sus funciones, aplicando también para transporte veredal;
- La Escuela Superior de Administración Pública y el SENA podrán crear programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación técnica, tecnológica y/o profesional destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal;

La ESAP y el SENA contarán con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo;

- A ser escuchados por el Concejo Municipal o Distrital una vez al año para presentar ante esta corporación las necesidades y problemáticas que se presentan en el territorio donde está conformado el Organismo de Acción Comunal.

Artículo 2°. *Tarifa diferencial en los servicios públicos domiciliarios.* Las empresas de servicios públicos domiciliarios, podrá como parte de su Responsabilidad Social Empresarial, aplicar una tarifa diferencial a todos los inmuebles, donde funcionan los salones comunales, equivalente a la tarifa aplicable del estrato residencial uno (1).

Artículo 3°. *Salones comunales.* Podrá destinarse un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital de hasta el 1% para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales del Municipio o distrito.

Artículo 4°. *Banco de proyectos.* En los Bancos de Proyectos Municipales, y Distritales tendrán prioridad los proyectos presentados por las Juntas de Acción Comunal, las Secretarías de Planeación prestarán soporte y asesoría para que estos, se ajusten a las líneas del plan de desarrollo respectivo.

Artículo 5°. *Software contable.* El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC, en conjunto gestionarán la creación de una aplicación gratuita contable para las Juntas de Acción Comunal.

Las Alcaldías Municipales y/o distritales deberán capacitar a los dignatarios sobre su manejo.

Artículo 6°. *Programas de formación.* Las instituciones de educación superior podrán, de acuerdo con la ley y en el marco de su autonomía universitaria, crear programas dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de los organismos de acción comunal en materias acordes con las funciones que ellos ejercen, y podrán establecer facilidades de acceso y permanencia para los mismos.

Artículo 7°. *Priorización.* El artículo 70 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

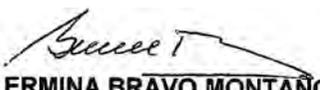
Artículo 70. Los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable. Los afiliados a los organismos comunales

que participen activamente en el ejercicio de actividades económicas de la organización podrán percibir estímulos especiales y participación de los beneficios.

Artículo 8°. *Juntas para la paz.* En el desarrollo de las diferentes acciones encaminadas a dar cumplimiento a los acuerdo de paz, se tendrán en cuenta las Juntas de Acción Comunal como expresión social organizada dándoles prioridad en la implementación y ejecución los programas y proyectos en los territorios.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle

## CONTENIDO

Gaceta número 297 - Martes, 22 de mayo de 2018

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

conciliación y texto final para someter a conciliación al Proyecto de ley número 327 de 2017 Cámara, 242 de 2017 Senado, por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de ley número 065 de 2017, por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas que se encuentren en situación de prostitución, víctimas de proxenetismo y trata de personas, y se dictan otras disposiciones. ....	3
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional 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. ....	14
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer al Proyecto de ley número 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones. ....	30