



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° 545

Bogotá, D. C., martes, 24 de julio de 2018

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2017 SENADO

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

Bogotá, D. C., 16 julio de 2018

Honorable Senador:

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República de Colombia

E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Atendiendo a la honrosa designación que se me ha hecho, en cumplimiento del mandato constitucional, y de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.*

1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El honorable Senador Ernesto Macías radicó el 12 de septiembre de 2017 ante la Secretaría General del honorable Senado de la República, el Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café*, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 778 del 13 de septiembre de 2017.

Este proyecto de ley propone la creación de un Fondo de Estabilización de Precios del Café, con dos características básicas:

- Establecer una cesión de estabilización por el Gobierno nacional y con destino al Fondo, equivalente al 10% de los recursos del gravamen a los movimientos financieros.
- Aplicar una compensación de estabilización que se pagará al productor, tomando como valor de referencia el equivalente 35 salarios mínimos diarios legales vigentes por carga de café. Esta compensación se pagará con recursos del Fondo de Estabilización para cubrir la diferencia entre el precio interno de mercado y este valor de referencia.

De este proyecto fui designado como ponente el 4 de octubre de 2017, razón por la cual con mi Unidad de Trabajo Legislativo y la Federación Nacional de Cafeteros sostuvimos una serie de entrevistas y reuniones que dieron como resultado una propuesta de modificación al articulado presentado por el honorable Senador Ernesto Macías. Esta modificación fue presentada el 12 de diciembre de 2017 ante el Presidente de la Comisión Tercera del Senado, como ponencia publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1188 del 3 de diciembre de 2017, donde se solicitó que se diera primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café*, con el siguiente articulado que fue aprobado sin modificaciones por dicha Comisión Tercera del Senado en su sesión del 15 de mayo de 2018:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 117
DE 2017 SENADO**

por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café, aprobado por la Comisión Tercera del Senado

Artículo 1°. *Fondo de Estabilización de Precios del Café.* Créase el Fondo de Estabilización de Precios del Café, el cual operará conforme a los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993 y lo que se establece en la presente ley.

Artículo 2°. *Objeto.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá por objeto procurar un ingreso remunerativo para los caficultores colombianos, mediante el financiamiento de primas para acceder a los mecanismos de estabilización de los precios del café pergamino seco que se establezcan en el marco de la presente ley.

Artículo 3°. *Naturaleza jurídica.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 4°. *Administración.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café (el Fondo) será administrado por la Federación Nacional de Cafeteros (la Federación). El Gobierno nacional suscribirá el contrato correspondiente, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.

Parágrafo. La Federación manejará los recursos que conforman el Fondo de manera independiente de sus propios recursos, para lo cual deberá llevar una contabilidad separada, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.

Artículo 5°. *Producto sujeto de estabilización.* Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será el café pergamino seco de variedad Arábica.

Parágrafo. Solo podrán beneficiarse de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de café. Es decir, el único beneficiario de la estabilización de precios establecida en el marco de la presente ley para el café pergamino seco será aquella persona natural o jurídica que lo haya producido. Las transacciones de café pergamino seco entre comercializadores o intermediarios no estarán sujetas a esta estabilización.

Artículo 6°. *Mecanismos de estabilización.* Los mecanismos de estabilización que utilizará el Fondo de Estabilización de Precios del Café serán los siguientes:

- a) *Cesión de estabilización.* El productor podrá suscribir las cantidades de café que serán objeto de estabilización de precios durante

un periodo de tiempo determinado, con una cantidad máxima igual al 80% de su capacidad instalada para dicho periodo, de acuerdo con la información registrada en el Sistema de Información Cafetero (SICA).

En el momento de suscribir dichas cantidades, el productor deberá realizar una cesión de estabilización correspondiente a un porcentaje del valor de la prima del mecanismo correspondiente, independientemente de si el precio del mercado internacional del producto en cuestión fuere superior o inferior al precio de referencia. Este porcentaje y su metodología de cálculo serán determinados por el Comité Directivo del Fondo.

- b) *Compensación de estabilización.* Si el precio internacional del café para el día en que se registre la operación de venta en el Fondo es inferior al precio de referencia, el Fondo pagará al productor una compensación de estabilización por cada unidad de café vendida que hubiera estado suscrita para estabilización de acuerdo con el literal anterior y cuya venta esté debidamente soportada. Esta compensación puede ser entendida como una opción de precio de venta cuya prima correspondió a la cesión de estabilización anterior.

La metodología de cálculo de dicha compensación será determinada por el Comité Directivo del Fondo.

Parágrafo 1°. Para protegerse frente a las variaciones de los precios externos, el Fondo deberá celebrar operaciones de cobertura para gestionar su riesgo de precios, de acuerdo con las disposiciones vigentes y con una política de gestión del riesgo financiero de precios que será establecida por su Comité Directivo.

Parágrafo 2°. El porcentaje sobre el valor de las coberturas al que corresponde la cesión de estabilización podrá graduarse para cada productor de acuerdo con su nivel de pobreza y capacidad productiva, pudiendo tomar valores entre 0% y 100%. La metodología de cálculo de dicha cesión de compensación y los criterios de graduación serán establecidos por el Comité Directivo del Fondo, propendiendo por fomentar la equidad en el campo, la productividad y la sostenibilidad del sector.

Parágrafo 3°. La metodología de cálculo del precio de referencia para la estabilización será establecida por el Comité Directivo del Fondo, entendiendo que dicho precio debe reflejar el comportamiento del precio internacional del café para no aislar al productor de las señales de mercado relevantes.

Parágrafo 4°. El Comité Directivo del Fondo establecerá los trámites y procedimientos para soportar las ventas del café suscrito para estabilización y para el pago de las cesiones y compensaciones a que haya lugar. En cualquier lugar, las ventas protegidas podrán realizarse a

cualquier intermediario del mercado interno o externo que pueda expedir un documento legal similar a una factura de compra.

Artículo 7°. En concordancia con lo fijado en el artículo 38 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:

1. Las cesiones de estabilización que los productores hagan de conformidad con el artículo 6° de la presente ley.
2. Las sumas que el Fondo Nacional del Café destine a favor del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
3. Los recursos que les sean apropiados en el Presupuesto Nacional para capitalización del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
4. Los recursos que les aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
5. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

Parágrafo 1°. El Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.

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

Parágrafo 3°. Las sumas que el Fondo Nacional del Café destine a favor del Fondo de Estabilización de Precios del Café de que trata el numeral 2 del presente artículo, no podrán provenir de un incremento que se haga para tal fin a las contribuciones de los productores al Fondo Nacional del Café vigentes al momento de aprobación de la presente ley, según lo establecido en el artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 y su modificación por el artículo 63 de la Ley 788 de 2002.

Parágrafo 4°. Los recursos del Presupuesto Nacional o de créditos nacionales o internacionales garantizados por la Nación que se trasladen al Fondo de Estabilización de Precios del Café en virtud de lo señalado en el numeral 3 y en el parágrafo 1° del presente artículo, solo podrán emplearse para otorgar subsidios totales o parciales a las primas de cobertura de que trata el artículo 6° de la presente ley para los

productores con cinco (5) o menos hectáreas de café en producción.

Artículo 8°. En concordancia con lo fijado en el artículo 39 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, la composición del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café será determinada por el Gobierno nacional, lo mismo que el procedimiento y el periodo para el cual los productores, vendedores y exportadores, según corresponda, designen sus representantes en ellos. La composición del Comité Directivo del Fondo y sus reglas de mayoría, serán las mismas del Comité Nacional de Cafeteros como organismo de dirección del manejo del Fondo Nacional del Café.

Artículo 9°. En concordancia con lo fijado en el artículo 41 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café determinará la etapa del proceso de comercialización en la cual se aplican las cesiones y los procedimientos y sanciones para asegurar que ellas se hagan efectivas.

Artículo 10. En concordancia con lo fijado en el artículo 43 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café ejercerá las demás funciones que le señale el Gobierno nacional en el reglamento de la presente ley o que contractualmente se estipulen con la entidad administradora.

Artículo 11. En concordancia con lo fijado en el artículo 44 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá un Secretario Técnico, que será designado por su Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado. El Secretario Técnico podrá ser también el ordenador de gastos del Fondo.

La Secretaría Técnica se integrará con personal de alta calificación profesional, que en forma permanente elaborará los estudios, propuestas y evaluaciones técnicas requeridas para el funcionamiento y eficiencia administrativa del Fondo de Estabilización.

Artículo 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y se derogan todas las disposiciones contrarias.

Esta ponencia fue sometida a consideración de la Comisión Tercera del Senado en la sesión del 15 de mayo del año en curso y fue aprobada unánimemente, sin modificaciones, y se me designó como ponente a segundo debate. Teniendo en cuenta estos trámites y antecedentes, en la siguiente sección se retoman los argumentos que se emplearon para formular la presente ponencia que se presenta a segundo debate.

2. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA PRESENTE PONENCIA

Para elaborar la presente ponencia a segundo debate y proponer modificaciones al articulado aprobado por la Comisión Tercera del Senado, se tuvieron en cuenta los siguientes argumentos:

1. *Voluntad política*

Desde diversas perspectivas, muchos sectores han expresado su voluntad de apoyar decisiones en relación con el establecimiento de mecanismos de estabilización de precios del café. Para identificar esta voluntad, basta citar dos pronunciamientos relevantes.

Por una parte, el hoy Presidente electo, Iván Duque, sostuvo que la propuesta del Fondo de Estabilización de Precios del Café que está haciendo trámite en el Congreso de la República “para atender la situación social que están viviendo los caficultores (...) permite garantizar precio y permite tener sostenibilidad en el ingreso futuro”, recalando que “debemos preservar la arquitectura ancestral cafetera y convertir eso en un elemento de patrimonio para Colombia y para el mundo”¹.

Por otra parte, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros se refirió en el 85 Congreso Nacional Cafetero celebrado en diciembre de 2017 a “los avances en el estudio del mecanismo de estabilización de precios en los siguientes cuatro frentes: El impacto sobre el bienestar de los caficultores, la validación de la funcionalidad del esquema a través de un plan piloto, la búsqueda de financiación del mecanismo y los esfuerzos conjuntos con el Senado de la República”².

2. *La inestabilidad de precios del café y el riesgo de conflictos cafeteros*

La caficultura en Colombia, con más de 578 mil predios, es una actividad donde predominan los pequeños productores, aunque también hay una participación importante de grandes caficultores. Como se deduce del siguiente cuadro, 554.578 predios que representan el 95,8% de todos los predios cafeteros, tienen 5 hectáreas o menos y representan el 73% del área total cultivada. En contraste, el 4,2% restante de predios mayores de 5 hectáreas (20.680 predios) concentran el 27% del área sembrada. Es, por tanto, una actividad con predominio de población vulnerable, que convive con una fracción menor de cafeteros de

mayor tamaño que concentran más de la cuarta parte del área total sembrada.

Cuadro 1. Distribución de las fincas cafeteras por tamaño

Tamaño	Predios		Área cultivada en café		Área promedio cultivada en café (Ha)
	No.	%	(Ha)	%	
3 Ha. o menos	511,551	88.4	539,643	56	1.1
Más de 3 y hasta 5 Ha.	43,027	7.4	165,077	17	3.8
Más de 5 y hasta 10 Ha.	17,445	3.0	115,721	12	6.6
Más de 10 y hasta 20 Ha.	4,423	0.8	58,759	6	13.3
Más de 20 y hasta 50 Ha.	1,610	0.3	45,337	5	28.2
Más de 50 Ha.	502	0.1	43,801	5	87.3
Total	578,558	100	968,338	100	1.7

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

Fuente: Elaborado con base en datos de la Federación Nacional de Cafeteros por Eduardo Lora, Marcela Meléndez y Mariano Tommasi. *Las Instituciones Cafeteras*. Bogotá, 2014.

Cuando se deprime el precio internacional de un producto como el café, destinado principalmente a la exportación, esto genera situaciones de riesgo sobre los ingresos de los cafeteros. Si, además, una caída de precios coincide con una tasa de cambio desfavorable para las exportaciones, esta situación será todavía más grave. Esto fue lo que sucedió precisamente en años recientes, generando una profunda crisis cafetera.

Como se puede ver en las siguientes gráficas, mientras que en abril de 2011 el precio interno del café estaba por encima de un millón de pesos la carga de 125 kilos de pergamino seco, hasta diciembre de 2013 se presentó una fuerte tendencia a la baja, para colocarse por debajo de 385.000 pesos a finales de 2013. Esto se da en unas circunstancias en donde, según cifras presentadas por la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia³, para este último año (2013) se estima que los costos promedio de producción eran de alrededor de 555.000 pesos por carga, con costos superiores a los 650.000 pesos por carga en algunas regiones del país⁴.

³ Esta Misión, creada en 2013 por el Gobierno nacional y dirigida por Juan José Echavarría, durante dos años analizó diferentes aspectos a nivel mundial y nacional, proponiendo un conjunto de políticas públicas y estrategias para enfrentar problemas estructurales del sector de la caficultura en Colombia.

⁴ Echavarría, Juan José, Pilar Esguerra, Daniela McAllister y Carlos Felipe Robayo. *Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia. Resumen Ejecutivo*. Bogotá, 2014 (pág. 24).

¹ <https://www.ivanduque.com/comunicados/52/duque-propone-impulsar-el-fondo-de-estabilizacion-de-precios-del-cafe>.

² <https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/palabrasgerenteclausuragerente.pdf>.

Gráfico 1. Precio interno del café pergamino seco en Colombia



Fuente: Cálculos para esta ponencia, con datos de la Federación Nacional de Cafeteros.

Esta tendencia a la baja del precio interno se originó en dos hechos ocurridos simultáneamente durante el mismo periodo: la caída del precio internacional del café, que pasó de más de 3 dólares a 1,25 dólares la libra; y una tasa de cambio deprimida, con un promedio de 1.830 pesos por dólar. En contraste, a principios de 2016 el precio internacional volvió a caer a menos de 1,40 centavos la libra, pero el precio interno se mantuvo alrededor de 800 mil pesos la carga, por efecto de una tasa de cambio mucho más favorable, de cerca de 3.300 pesos por dólar.

Gráfico 2. Precio internacional del café de Colombia



Fuente: Cálculos para esta ponencia, con datos de la Federación Nacional de Cafeteros.

La caída de los precios internos, aún por debajo de los costos de producción durante casi todo el 2013, generó un fuerte conflicto entre los productores cafeteros, conduciendo al conocido paro cafetero que se adelantó en esa época. Ante la ausencia de mecanismos estables e institucionalizados para enfrentar esta situación, el Gobierno nacional tuvo que aplicar una medida de emergencia, proporcionando un ingreso adicional para compensar las pérdidas de los cafeteros.

Según la Misión Cafetera⁵, esta medida tuvo un alto costo para el presupuesto nacional, ascendiendo a 72 mil millones de pesos a finales de 2012, más de un billón de pesos en 2013 y 292 mil millones en los primeros meses de 2014. Costo que, en menos de un año calendario, representó más del doble de los aportes de los cafeteros al Fondo Nacional del Café durante cinco años, los cuales fueron en total de 576 mil millones de pesos entre 2010 y 2014.

Con las modificaciones que se proponen en esta ponencia, se busca que el proyecto de ley se oriente a buscar que no se requiera tomar medidas de choque frente a situaciones de crisis de precios, sino que se tenga una política estable y con sostenibilidad financiera de largo plazo.

3. Precios definidos administrativamente y mecanismos alternativos

En relación con la estabilización de precios del sector agropecuario, existen distintos enfoques. Una visión tradicional, vigente en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993 y en el Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado originalmente radicado, propone crear un esquema de precios administrados. No obstante, tanto la Misión Cafetera como otros expertos sostienen que este tipo de esquemas es insostenible, ante la imposibilidad de establecer con un aceptable grado de certeza cuáles serían los precios de largo plazo⁶. Argumentan que buscar la estabilización o el sostenimiento de los precios a través de mecanismos de garantía de compra y del establecimiento de precios mínimos de referencia para garantizar dicha compra, no es sostenible. Esto en virtud de que, si el precio definido administrativamente difiere del precio de largo plazo, el mecanismo enviará señales equivocadas al productor, eliminando los peores escenarios de precios y desincentivándolo a comprender y utilizar productos financieros de cobertura tales como las opciones y los mercados de futuros. Igualmente sostienen los especialistas que, ante la dificultad para determinar el nivel de precios de largo plazo, algunos esquemas utilizan los costos de producción como referente de estabilización. Al respecto, sostienen que este procedimiento es inconveniente, puesto que envía una señal errada a los productores con mayores costos, indicándoles que recibirán siempre una retribución de los mismos. Esto aleja al productor de las tendencias del mercado y no lo incentiva a promover una mayor eficiencia productiva con la correspondiente reducción de costos de producción.

⁵ Echavarría *et al.* (2015), pág. 47.

⁶ Steiner, Roberto, Natalia Salazar y Alejandro Becerra. *La política de precios del café en Colombia*. Bogotá, febrero de 2015 (pág. 6).

Para enfrentar estos elementos de insostenibilidad, lo que proponen los expertos es ofrecer al productor el acceso a mecanismos de opciones de precio de venta. Al respecto, señalan lo siguiente⁷:

Los gobiernos podrían promover el mercado de coberturas y opciones y apoyar a los productores para que accedan a estos mecanismos como forma de mitigar los riesgos de precio. Kang y Mahajan (2006)^[8] resumen las ventajas que tienen los instrumentos de mercado frente a los esquemas comentados anteriormente, así:

1. *A diferencia de los mecanismos que buscan reducir la volatilidad a través de la intervención en los precios, los instrumentos de cobertura proporcionan al productor certidumbre sobre sus ingresos futuros (o gastos futuros) al asegurarles un flujo de caja.*
2. *Los instrumentos financieros se estructuran sobre los precios de mercado (no sobre niveles de precios fijados administrativamente) y trasladan el riesgo de precio a los mercados financieros, que tienen la disponibilidad y capacidad para asumirlo.*
3. *En aquellos países en donde los mercados de coberturas financieras están poco desarrollados, los derivados de precios de productos básicos permiten trasladar el riesgo a los comercializadores o a los especuladores en los países industrializados, quienes también tienen mayor capacidad para asumirlo.*
4. *El desarrollo de coberturas y derivados puede mejorar el acceso al crédito por parte de los productores pues aseguran la entrega física del producto, los pagos correspondientes y la capacidad de cumplir las obligaciones financieras; y*
5. *El desarrollo de estos mecanismos permite una formación más eficiente de los precios del producto.*

De todas formas, los mismos autores sostienen que, a pesar de sus evidentes ventajas, estos instrumentos no son una panacea y deben enfrentar retos importantes para su implementación. En primer lugar, porque estos mecanismos de estabilización no protegen al productor de caídas seculares de los precios; y, no menos importante, porque requieren una adecuada y sólida organización de los productores y significativos esfuerzos de capacitación.

⁷ Steiner *et al.* (2015), págs. 6 y 7.

⁸ Kang, K. G., & Mahajan, N. "An introduction to market-based instruments for agricultural price risk management" Agricultural Management, Marketing, and Finance (Working document 12). Food and Agricultural Organization of the United Nations, 2006 [citado por Steiner *et al.*, 2015].

4. *Los fondos de estabilización de precios de bienes agropecuarios en Colombia*

La Ley 101 de 1993 en su Capítulo VI crea los fondos de estabilización de precios de bienes agropecuarios y pesqueros, autorizando al Gobierno para su constitución. Según lo establece esta ley, los fondos de estabilización de precios de bienes agropecuarios y pesqueros son un esquema más flexible que el establecimiento de precios únicos de referencia, fijados administrativamente. Para tal efecto, se crea una franja de precios como mecanismo de referencia, la cual se debe construir con base en el comportamiento de los precios previos de mercado entre uno y cinco años previos. Además, complementa este mecanismo con la opción de usar recursos del fondo para celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones externas de los precios.

Sin embargo, en relación con la sostenibilidad financiera de este mecanismo, en el caso del café el enfoque adoptado por esta ley tiene una limitación relevante. En efecto, se exige al productor que pague al Fondo una cesión de estabilización cuando el precio del mercado internacional sea superior al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia. Esta situación es prácticamente imposible de cumplir en el caso del café, teniendo en cuenta los aportes que ya está haciendo el productor de manera directa e indirecta al Fondo Nacional del Café. En efecto, los cafeteros aportan de manera directa al Fondo Nacional de Café 6 centavos de dólar por cada libra de café exportado; además, la actividad comercial, adelantada con recursos de este mismo Fondo, genera un rendimiento de 3 centavos de dólar adicionales, los cuales son pagados de manera indirecta por los mismos cafeteros⁹. En síntesis, los cafeteros están ya aportando a este Fondo 9 centavos por libra exportada y no podrían sacrificar aún más ingresos para hacer una cesión adicional en épocas de precios por encima de la franja establecida.

5. *La Federación Nacional de Cafeteros y la estabilización de precios*

La Federación Nacional de Cafeteros es consciente de la inconveniencia de un Fondo de Estabilización basado en mecanismos de ahorro y desahorro, por no ser viable en el largo plazo. Además, considera que los fondos que actualmente operan en el país para algodón, azúcar, cacao, palma, carnes y lácteos, están orientados hacia productos con destino predominante hacia el mercado interno. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Federación viene adelantando

⁹ Ver al respecto, Muñoz, Luis Genaro. *La verdad sobre el margen del Fondo Nacional del Café*. Abril de 2015 [www.federaciondecafeteros.org/pergamino-fnc/index.php/comments/la-verdad-sobre-el-margen-del-fondo-nacional-del-cafe].

acciones orientadas al diseño de alternativas para reducir la volatilidad del precio del café¹⁰:

En 2016 la FNC inició el estudio de factibilidad y revisión de alternativas para la implementación de un mecanismo de estabilización de precios de café, en la cual se ha identificado la necesidad de profundizar en los elementos técnicos y legales, la socialización a nivel nacional e internacional y la validación teórica por expertos.

En este sentido, se contó con la visita de dos destacados economistas, expertos en la materia, Benoit Daviron y Franck Galtier, quienes sugirieron realizar estudios de economía agrícola más detallados para determinar el impacto de la inestabilidad del ingreso en el productor, algo crucial para gestionar recursos ante entes multilaterales para operar el mecanismo.

En paralelo, se perfecciona el diseño del mecanismo, para que herramientas de ingeniería financiera permitan al Fondo Nacional del Café (FoNC) contrarrestar, a un costo razonable, el riesgo de precios inherente a un mecanismo de estabilización.

En esta dirección y como resultado del trabajo realizado para la elaboración de la presente ponencia se sostuvieron discusiones que llevaron no solo a modificar la propuesta original (ver *Gaceta del Congreso* 1188 del 3 de diciembre de 2017), sino también a revisar nuevamente el proyecto de ley, tal como se sustenta en la siguiente sección.

6. Preparación de la ponencia a segundo debate y propuesta de modificaciones al proyecto aprobado en primer debate

Para la elaboración de la presente ponencia a segundo debate se retomaron distintas visiones que se habían expresado en una sesión deliberativa de la Comisión Tercera del Senado y en reuniones con diversos interesados, tales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y otros sectores privados relacionados con la comercialización del café y el aseguramiento agropecuario.

Un elemento central de estas discusiones fue identificar la necesidad de desvincular de manera clara la propuesta del Fondo de Estabilización de Precios del Café del enfoque prevaleciente en la Ley 101 de 1993. Y, como alternativa, dejar explícitamente planteado el mecanismo de opciones de venta u otros mecanismos de estabilización de precios, distintos al enfoque de precios administrados que rige en la Ley 101.

Como resultado de estas discusiones, la Federación Nacional de Cafeteros retomó este

nuevo enfoque y presentó una propuesta de modificación del proyecto de ley aprobado en la Comisión Tercera del Senado, tal como se desprende de la siguiente comunicación:

De: Maria.Aparicio@cafedecolombia.com

Enviado: lunes, 25 de junio de 2018 3:12 p. m.

Para: Antonio Navarro Wolff

Cc: JuanC.Becerra@cafedecolombia.com; Nicolas.Perez@cafedecolombia.com; Jorge.Guevara@cafedecolombia.com

Asunto: Borrador PL Fondo de Estabilización Precios del Café

Honorable Senador Antonio Navarro:

Adjunto a esta comunicación encontrará el borrador del articulado que se leyó y comentó en su presencia en las instalaciones de la Comisión Tercera del Senado de la República el pasado martes 19 de junio del presente año. Como se mencionó ese día, esta propuesta de articulado se elaboró en la Federación Nacional de Cafeteros y fue remitida al Gobierno a través del Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros del Ministerio de Hacienda, Nicolás Pérez, para revisión y comentarios. Con lo anterior, el equipo del Ministerio de Hacienda en cabeza del Viceministro Técnico Andrés Velasco se encuentra analizando el articulado propuesto.

Cualquier información adicional estaremos atentos.

Reciba un cordial saludo,

María Aparicio Cammaert

Secretaria General

Federación nacional de Cafeteros de Colombia.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2017 SENADO

por medio cual se crea el Fondo de Mecanismos para la Estabilización de Precios del Café.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Creación del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. *Créase el Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café, que tiene por objeto, contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano por la venta de su café, para protegerlo de precios extremadamente bajos en el mercado interno a través de los mecanismos que se adopten con dicho propósito.*

Artículo 2°. Naturaleza jurídica y administración. *El Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café será una cuenta especial constituida por recursos públicos, sin personería jurídica y administrada por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.*

¹⁰ Ver Federación Nacional de Cafeteros. *Comportamiento de la Industria Cafetera Colombiana 2016* (p. 25).

Para su administración, el Gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia suscribirán un contrato con una duración de diez (10) años, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo los cuales se administrará el Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café, lo cual hará de manera independiente de los demás fondos que administre.

Parágrafo. La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia recibirá por su gestión, una contraprestación, que se definirá dentro de los términos de contrato que suscriba con el Gobierno nacional para atender los costos derivados relacionados con la estructuración, auditoría, implementación y funcionamiento de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo.

Artículo 3°. Órgano de dirección. El órgano de dirección para el manejo del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café será el Comité Nacional de Cafeteros, órgano de dirección del Fondo Nacional del Café, que administra la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

En tal virtud, cumplirá las siguientes funciones:

1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.
2. Expedir el reglamento operativo del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café y de los mecanismos que se adopten.
3. Determinar los precios a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de cobertura.
4. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios.
5. Evaluar las actividades del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café y formular las recomendaciones a que hubiere lugar.
6. Fijar la contraprestación para la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia derivada de la administración de los recursos del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.
7. Las que con posterioridad le atribuyan la ley y el contrato para la administración del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.

Artículo 4°. Producto objeto de los mecanismos de estabilización. El producto objeto de los mecanismos de estabilización que se adopten, será el café producido en Colombia.

Parágrafo. Las transacciones de café entre comercializadores o intermediarios no serán

objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Artículo 5°. Precios objeto de estabilización. Los precios objeto de los mecanismos de estabilización que se adopten serán los precios internacionales del café, representativos de la calidad del café producido en Colombia y convertidos a pesos colombianos. El Comité Nacional de Cafeteros definirá la metodología de cálculo para la determinación de dichos precios internacionales, cuyo valor será publicado diariamente por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Artículo 6°. Mecanismos de estabilización. Para contribuir a la estabilización del precio, se podrá optar, entre otros mecanismos, por una opción financiera de venta que se le otorgue a cada caficultor que así lo desee de manera voluntaria. Con este mecanismo el productor de café de Colombia podrá recibir un ingreso adicional cuando el promedio del “precio internacional del café” en el mes en que haya vendido la cantidad de café suscrita previamente haya tomado valores extremadamente bajos.

Parágrafo. Para acceder a esta opción, cada productor de café deberá realizar previamente el pago de una prima y suscribir o notificar las cantidades de café que serán objeto de estabilización para un periodo futuro determinado.

Artículo 7°. Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización. Cada productor de café de Colombia podrá adquirir mecanismos de cobertura hasta por un setenta por ciento (70%) de su capacidad productiva para cada periodo, de acuerdo con la información que reporte la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Artículo 8°. Funcionamiento del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. Para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, el Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café deberá celebrar operaciones de cobertura de acuerdo con las disposiciones vigentes y con una política de gestión del riesgo financiero que garantice su viabilidad financiera en el mediano y largo plazo, la cual, será establecida por el Comité Nacional de Cafeteros.

Artículo 9°. Trámites y procedimientos. El Comité Nacional de Cafeteros regulará la manera que se deben soportar las ventas del café suscritas para estabilización y el pago de las primas y compensaciones a que haya lugar.

Artículo 10. Otros mecanismos de estabilización. En cumplimiento de su objetivo fundamental, el Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café podrá financiar

parte del costo de otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Nacional de Cafeteros, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan.

Artículo 11. Recursos. Los recursos del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes, a saber:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación para su capitalización.
2. Los recursos producto de los pagos de los costos derivados de la adquisición de los mecanismos de estabilización.
3. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren.
4. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
5. Las donaciones y aportes.

Parágrafo. En ningún caso los recursos parafiscales cafeteros del Fondo Nacional de Café, que constituyen un patrimonio de afectación a los objetivos específicos de la protección y defensa del café, podrán servir de fuente de financiamiento del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.

Esta propuesta de la Federación Nacional de Cafeteros fue sometida a discusión por las unidades técnicas legislativas de los Senadores Antonio Navarro Wolff y Fernando Araújo Rumié. Como resultado de estas discusiones, se planteó que era inconveniente que se excluyeran los recursos del Fondo Nacional del Café como fuente de recursos para el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. Ante esta apreciación, la Federación de Cafeteros remitió esta nueva comunicación:

De: Angela.Higuita@cafedecolombia.com

Enviado: jueves, 12 de julio de 2018 11:52 a. m.

Asunto: articulado PLFondo de Estabilización Precios del Café

Importancia: Alta

De: Angela.Higuita@cafedecolombia.com

Enviado: jueves, 12 de julio de 2018 11:52 a. m.

Asunto: Articulado PLFondo de Estabilización Precios del Café

Importancia: Alta

Honorable Senador Antonio Navarro:

Adjunto a esta comunicación encontrará una versión actualizada del articulado que le remitimos por este mismo medio en junio 25 del presente año. Esta versión contempla los temas conversados en la reunión que se sostuvo el día de ayer con Guillermo Rudas en las instalaciones de la Federación Nacional de Cafeteros. Consideramos que el documento reúne todos los elementos que hemos conversado con usted y su equipo, con lo cual, creemos que debe ser la base para la elaboración de la ponencia correspondiente al segundo debate del Proyecto de ley número 117 de 2017.

Cordialmente,

Ángela María Higuita Naranjo

Abogada

Secretaría General

Federación Nacional de Cafeteros.

El documento adjunto a esta comunicación modifica únicamente el artículo 11 de la propuesta enviada el 25 de junio, sustituyéndolo por el siguiente contenido:

Artículo 11. Recursos. Los recursos del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes, a saber:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación para su capitalización.
2. Los recursos producto de los pagos de los costos derivados de la adquisición de los mecanismos de estabilización.
3. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren.
4. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
5. Las donaciones y aportes.
6. Los aportes del Fondo Nacional del Café proveniente de la Transferencia Cafetera de que trata la Ley 863 de 2003 que en ningún caso podrán ser superiores al 10% de la Transferencia Liquidada. Para tales efectos, estos aportes serán entregados previa la celebración de un convenio entre el Fondo Nacional del Café y el Fondo de Mecanis-

mos para la Estabilización de Precios del Café. Dichos recursos deberán concurrir de manera simultánea con los que se mencionan el numeral 1 de este artículo, en una proporción que, en ningún caso, podrá ser superior al 5% de dicha fuente de recursos.

Parágrafo. *Para establecer la efectividad y viabilidad de los mecanismos de que trata esta ley, se deberá adelantar siempre de manera previa un plan piloto, cuyos resultados deberán ser evaluados por el Comité Nacional de Cafeteros e informados al Congreso de la República.*

La propuesta de la Federación, que recoge en buena medida los resultados de las discusiones, se retomó entonces como base para realizar los ajustes del caso al proyecto de ley aprobado por la Comisión Tercera del Senado. En términos específicos, la presente ponencia desliga totalmente los mecanismos de estabilización de precios del café de aquel fundamentado en franjas de precios que establece el artículo 40 de la Ley 101 de 1993. Y deja explícito que los mecanismos que se proponen son del tipo de opciones de venta, estableciendo la obligación de que el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café celebre operaciones de cobertura de acuerdo con las disposiciones vigentes y con una política de gestión del riesgo financiero que garantice su viabilidad en el mediano y largo plazo. Este tipo de mecanismos, los cuales se definen con mayor precisión en las modificaciones propuestas en la presente ponencia, se concretan mediante el pago de una prima para adquirir de manera voluntaria una opción de precios de venta, pudiendo hacer uso de ella cuando el precio en el mercado sea inferior a dicha opción.

El reto fundamental de esta iniciativa es que se requerirá pagar la mencionada prima de manera permanente, aún en los casos en que no se opte por usar la opción de precio de venta. Como esta opción puede resultar demasiado onerosa para los pequeños cafeteros, se requiere que se llegue a un acuerdo entre el Estado y la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, para establecer cómo participarían las partes para cubrir estas primas

de los cafeteros más pequeños, tal como se establece en la ponencia que aquí se presenta.

7. Propuesta de un nuevo mecanismo para estabilización de precios para el café

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la presente ponencia propone modificar el título del proyecto, haciendo referencia a la creación de un Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. Se oriente a canalizar recursos para cubrir total o parcialmente los costos de dichos mecanismos, especialmente para los cafeteros de menores ingresos, mediante el financiamiento de primas para optar a opciones de precios de venta o mecanismos similares, orientados a la estabilización de los precios del café. Este Fondo se regiría por la presente ley y por un contrato a 10 años entre el Gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administración del Fondo Nacional del Café. Para su financiación, entre otras fuentes se resaltan los aportes del Presupuesto General de la Nación y los del Fondo Nacional del Café, estos últimos establecidos de común acuerdo entre el Gobierno y la Federación con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de dicho Fondo. Además, estaría dirigido por el Comité Nacional de Cafeteros, en donde el Gobierno nacional tiene una especial representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin cuyo voto positivo puede ser aprobada ninguna decisión.

En cuanto a su naturaleza jurídica, este Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café operaría como una cuenta especial y sin personería jurídica, administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, de manera separada de las demás cuentas de la Federación. El producto cubierto por este mecanismo será exclusivamente el café producido en Colombia y sus beneficiarios serán exclusivamente los productores y no los intermediarios o comercializadores.

La propuesta así elaborada para realizar el pliego de modificaciones al proyecto de ley aprobado por la Comisión Tercera del Senado tuvo en la mayoría de los aspectos la propuesta presentada por la Federación Nacional de Cafeteros, con las modificaciones que se consideraron pertinentes para la presente ponencia, tal como se reseña en la siguiente tabla:

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY 117 DE 2017 SENADO
APROBADO POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN
DEL 15 DE MAYO DE 2018**

Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado aprobado por la Comisión Tercera del Senado en sesión del 15 de mayo de 2018	Pliego de modificaciones para la ponencia a segundo debate del Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado
Título: Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café	Título: Por medio de la cual se crea el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café
Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios del Café. Créase el Fondo de Estabilización de Precios del Café el cual operará conforme a los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993 y lo que se establece en la presente ley.	Artículo 1°. Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. Créase el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café el cual operará conforme a lo que se establece en la presente ley.

Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado aprobado por la Comisión Tercera del Senado en sesión del 15 de mayo de 2018	Pliego de modificaciones para la ponencia a segundo debate del Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado
Artículo 2°. Objeto. El Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá por objeto procurar un ingreso remunerativo para los caficultores colombianos, mediante el financiamiento de primas para acceder a los mecanismos de estabilización de los precios del café pergamino seco que se establezcan en el marco de la presente ley.	Artículo 2°. Objeto. El Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café tendrá por objeto contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano por la venta de su café, para protegerlo de precios extremadamente bajos en el mercado interno a través de los mecanismos que se adopten con dicho propósito.
Artículo 3° Naturaleza jurídica. El Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.	Artículo 3° Naturaleza jurídica. El Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café será una cuenta especial constituida por recursos públicos, sin personería jurídica y administrada por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.
<p>Artículo 4°. Administración. El Fondo de Estabilización de Precios del Café (el Fondo) será administrado por la Federación Nacional de Cafeteros (la Federación). El Gobierno nacional suscribirá el contrato correspondiente, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.</p> <p>Parágrafo. La Federación manejará los recursos que conforman el Fondo de manera independiente de sus propios recursos, para lo cual deberá llevar una contabilidad separada, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.</p>	<p>Artículo 4°. Administración. Para la administración del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café, el Gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia suscribirán un contrato con una duración de diez (10) años, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo los cuales se administrará este Fondo.</p> <p>Parágrafo. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno nacional con la Federación Nacional de Cafeteros para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender los costos relacionados con la estructuración, auditoría, implementación y funcionamiento de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.</p> <p>Artículo 5°. Órgano de dirección. El órgano de dirección para el manejo el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café, será el Comité Nacional de Cafeteros, órgano de dirección del Fondo Nacional del Café que administra la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. En tal virtud, el Comité Nacional de Cafeteros cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. 2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación. 3. Determinar los precios a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de cobertura. 4. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios. 5. Evaluar las actividades del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café y formular las recomendaciones a que hubiere lugar. 6. Las que con posterioridad le atribuyan la ley y el contrato para la administración del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. <p>Parágrafo. Las decisiones que adopte el Comité Nacional de Cafeteros en relación con este Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p>Artículo 5°. Producto sujeto de estabilización. Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será el café pergamino seco de variedad Arábica.</p> <p>Parágrafo. Solo podrán beneficiarse de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de café. Es decir, el único beneficiario de la estabilización de precios establecida en el marco de la presente ley para el café pergamino seco, será aquella persona natural o jurídica que lo haya producido.</p>	<p>Artículo 6°. Producto objeto de los mecanismos de estabilización. Para los efectos de la presente ley, el producto objeto de los mecanismos de estabilización que se adopten, será el café producido en Colombia.</p> <p>Parágrafo. Las transacciones de café entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.</p> <p>Artículo 7°. Precios objeto de estabilización. Los precios objeto de los mecanismos de estabilización que se adopten serán los precios internacionales del café, representativos de</p>

<p>Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado aprobado por la Comisión Tercera del Senado en sesión del 15 de mayo de 2018</p>	<p>Pliego de modificaciones para la ponencia a segundo debate del Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado</p>
<p>Las transacciones de café pergamino seco entre comercializadores o intermediarios no estarán sujetas a esta estabilización.</p>	<p>la calidad del café producido en Colombia y convertidos a pesos colombianos. El Comité Nacional de Cafeteros definirá la metodología de cálculo para la determinación de dichos precios internacionales y su conversión a pesos colombianos, cuyo valor será publicado diariamente por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.</p>
<p>Artículo 6°. Mecanismos de estabilización. Los mecanismos de estabilización que utilizará el Fondo de Estabilización de Precios del Café serán los siguientes:</p> <p>a) Cesión de estabilización. El productor podrá suscribir las cantidades de café que serán objeto de estabilización de precios durante un periodo de tiempo determinado, con una cantidad máxima igual al 80% de su capacidad instalada para dicho periodo, de acuerdo con la información registrada en el Sistema de Información Cafetero (SICA).</p> <p>En el momento de suscribir dichas cantidades, el productor deberá realizar una cesión de estabilización correspondiente a un porcentaje del valor de la prima del mecanismo correspondiente, independientemente de si el precio del mercado internacional del producto en cuestión fuere superior o inferior al precio de referencia. Este porcentaje y su metodología de cálculo serán determinados por el Comité Directivo del Fondo.</p> <p>b) Compensación de estabilización. Si el precio internacional del café para el día en que se registre la operación de venta en el Fondo es inferior al precio de referencia, el Fondo pagará al productor una compensación de estabilización por cada unidad de café vendida que hubiera estado suscrita para estabilización de acuerdo con el literal anterior y cuya venta esté debidamente soportada. Esta compensación puede ser entendida como una opción de precio de venta cuya prima correspondió a la cesión de estabilización anterior.</p> <p>La metodología de cálculo de dicha compensación será determinada por el Comité Directivo del Fondo.</p> <p>Parágrafo 1°. Para protegerse frente a las variaciones de los precios externos, el Fondo deberá celebrar operaciones de cobertura para gestionar su riesgo de precios, de acuerdo con las disposiciones vigentes y con una política de gestión del riesgo financiero de precios que será establecida por su Comité Directivo.</p> <p>Parágrafo 2°. El porcentaje sobre el valor de las coberturas al que corresponde la cesión de estabilización podrá graduarse para cada productor de acuerdo con su nivel de pobreza y capacidad productiva, pudiendo tomar valores entre 0% y 100%. La metodología de cálculo de dicha cesión de compensación y los criterios de graduación serán establecidos por el Comité Directivo del Fondo, propendiendo por fomentar la equidad en el campo, la productividad y la sostenibilidad del sector.</p> <p>Parágrafo 3°. La metodología de cálculo del precio de referencia para la estabilización será establecida por el Comité Directivo del Fondo, entendiendo que dicho precio debe reflejar el comportamiento del precio internacional del café para no aislar al productor de las señales de mercado relevantes.</p>	<p>Artículo 8°. Mecanismos de estabilización. Para contribuir a la estabilización del precio, se podrá optar, entre otros mecanismos, por una opción financiera de venta que se le otorgue a cada caficultor que así lo desee de manera voluntaria. Con este mecanismo el productor de café de Colombia podrá recibir un ingreso adicional cuando el promedio del “<i>precio internacional del café</i>” en el mes en que haya vendido la cantidad de café suscrita previamente haya tomado valores extremadamente bajos.</p> <p>Parágrafo 1°. Para acceder a esta opción, cada productor de café deberá realizar previamente el pago de una prima y suscribir o notificar las cantidades de café que serán objeto de estabilización para un periodo futuro determinado.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café se destinarán para cubrir los costos de las opciones financieras de venta que se establecen en este artículo, así como los costos de las operaciones de cobertura señaladas en el artículo 10 de la presente ley y los costos de los otros mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café referidos en el artículo 12 de la misma ley.</p> <p>Artículo 9°. Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización. Cada productor de café de Colombia podrá adquirir mecanismos de cobertura hasta por un setenta por ciento (70%) de su capacidad productiva para cada periodo, de acuerdo con la información que reporte la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.</p> <p>Artículo 10. Funcionamiento del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. Para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café deberá celebrar operaciones de cobertura de acuerdo con las disposiciones vigentes y con una política de gestión del riesgo financiero que garantice su viabilidad financiera en el mediano y largo plazo, la cual será establecida por el Comité Nacional de Cafeteros.</p> <p>Artículo 11. Trámites y procedimientos. El Comité Nacional de Cafeteros regulará la manera que se deben soportar las ventas del café suscritas para estabilización y el pago de las primas y compensaciones a que haya lugar.</p> <p>Artículo 12. Otros mecanismos de estabilización. En cumplimiento de su objetivo fundamental, el Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café podrá financiar parte del costo de otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Nacional de Cafeteros, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan.</p>

Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado aprobado por la Comisión Tercera del Senado en sesión del 15 de mayo de 2018	Pliego de modificaciones para la ponencia a segundo debate del Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado
<p>Parágrafo 4°. El Comité Directivo del Fondo establecerá los trámites y procedimientos para soportar las ventas del café suscrito para estabilización y para el pago de las cesiones y compensaciones a que haya lugar. En cualquier lugar, las ventas protegidas podrán realizarse a cualquier intermediario del mercado interno o externo que pueda expedir un documento legal similar a una factura de compra.</p>	
<p>Artículo 7°. En concordancia con lo fijado en el artículo 38 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las cesiones de estabilización que los productores hagan de conformidad con el artículo 6° de la presente ley. 2. Las sumas que el Fondo Nacional del Café destine a favor del Fondo de Estabilización de Precios del Café. 3. Los recursos que les sean apropiados en el Presupuesto Nacional para capitalización del Fondo de Estabilización de Precios del Café. 4. Los recursos que les aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto. 5. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros. 	<p>Artículo 13. Recursos. Los recursos del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos que asigne el Presupuesto General de la Nación para su capitalización. 2. Los recursos producto de los pagos de los costos derivados de la adquisición de los mecanismos de estabilización. 3. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren. 4. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo para Estabilización de Precios de Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros. 5. Las donaciones y aportes. 6. Los aportes del Fondo Nacional del Café, los cuales se establecerán de común acuerdo entre el Gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros en su calidad de administrador del Fondo Nacional del Café. <p>Parágrafo 1°. Los recursos aportados por el Presupuesto General de la Nación a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización que se establezcan en el marco de la presente ley para productores de café de menores ingresos, de acuerdo con criterios que para tal fin defina el Comité Nacional de Cafeteros.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos aportados por el Presupuesto General de la Nación deberán ser ejecutados en función de los objetivos del Fondo establecidos en esta ley, durante un periodo máximo de dos vigencias presupuestales siguientes a la vigencia en la que sean asignados. Los recursos de esta fuente que no hayan sido ejecutados en este plazo, deberán ser retornados al Tesoro Nacional.</p> <p>Parágrafo 3°. Para establecer la efectividad y viabilidad de los mecanismos de que trata esta ley, se deberá adelantar siempre de manera previa un plan piloto, cuyos resultados deberán ser evaluados por el Comité Nacional de Cafeteros e informados al Congreso de la República.</p>
<p>Artículo 8°. En concordancia con lo fijado en el artículo 39 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, la composición del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café será determinada por el Gobierno nacional, lo mismo que el procedimiento y el periodo para el cual los productores, vendedores y exportadores, según corresponda, designen sus representantes en ellos. La composición del Comité Directivo del Fondo y sus reglas de mayoría, serán las mismas del Comité Nacional de Cafeteros como organismo de dirección del manejo del Fondo Nacional del Café.</p>	<p>Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y se derogan todas las disposiciones contrarias.</p>
<p>Artículo 9°. En concordancia con lo fijado en el artículo 41 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café determinará la etapa del proceso de comercialización en la cual se aplican las cesiones y los procedimientos y sanciones para asegurar que ellas se hagan efectivas.</p>	

Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado aprobado por la Comisión Tercera del Senado en sesión del 15 de mayo de 2018	Pliego de modificaciones para la ponencia a segundo debate del Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado
<p>Artículo 10. En concordancia con lo fijado en el artículo 43 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café ejercerá las demás funciones que le señale el Gobierno nacional en el reglamento de la presente ley o que contractualmente se estipulen con la entidad administradora.</p>	
<p>Artículo 11. En concordancia con lo fijado en el artículo 44 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá un Secretario Técnico, que será designado por su Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado. El Secretario Técnico podrá ser también el ordenador de gastos del Fondo. La Secretaría Técnica se integrará con personal de alta calificación profesional, que en forma permanente elaborará los estudios, propuestas y evaluaciones técnicas requeridas para el funcionamiento y eficiencia administrativa del Fondo de Estabilización.</p>	
<p>Artículo 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y se derogan todas las disposiciones contrarias.</p>	

3. PROPOSICIÓN PARA SEGUNDO DEBATE

En consideración a lo expuesto en los argumentos que sustentan la presente ponencia y en las modificaciones allí indicadas, presento la siguiente

Proposición:

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café*, con el siguiente articulado:

Artículo 1°. Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café. Créase el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café el cual operará conforme a lo que se establece en la presente ley.

Artículo 2°. Objeto. El Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café tendrá por objeto contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano por la venta de su café, para protegerlo de precios extremadamente bajos en el mercado interno a través de los mecanismos que se adopten con dicho propósito.

Artículo 3°. Naturaleza jurídica. El Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café será una cuenta especial constituida por recursos públicos, sin personería jurídica y administrada por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.

Artículo 4°. Administración. Para la administración del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café, el Gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia suscribirán un contrato con una duración de diez (10) años, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo los cuales se administrará este Fondo.

Parágrafo. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno nacional con la Federación Nacional de Cafeteros para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender los costos relacionados con la estructuración, auditoría, implementación y funcionamiento de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.

Artículo 5°. Órgano de dirección. El órgano de dirección para el manejo el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café será el Comité Nacional de Cafeteros, órgano de dirección del Fondo Nacional del Café que administra la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

En tal virtud, el Comité Nacional de Cafeteros cumplirá las siguientes funciones:

1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.
2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.
3. Determinar los precios a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de cobertura.
4. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios.
5. Evaluar las actividades del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café y formular las recomendaciones a que hubiere lugar.
6. Las que con posterioridad le atribuyan la ley y el contrato para la administración del Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.

Parágrafo. Las decisiones que adopte el Comité Nacional de Cafeteros en relación con este Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 6°. *Producto objeto de los mecanismos de estabilización.* Para los efectos de la presente ley, el producto objeto de los mecanismos de estabilización que se adopten, será el café producido en Colombia.

Parágrafo. Las transacciones de café entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.

Artículo 7°. *Precios objeto de estabilización.* Los precios objeto de los mecanismos de estabilización que se adopten serán los precios internacionales del café, representativos de la calidad del café producido en Colombia y convertidos a pesos colombianos. El Comité Nacional de Cafeteros definirá la metodología de cálculo para la determinación de dichos precios internacionales y su conversión a pesos colombianos, cuyo valor será publicado diariamente por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Artículo 8°. *Mecanismos de estabilización.* Para contribuir a la estabilización del precio, se podrá optar, entre otros mecanismos, por una opción financiera de venta que se le otorgue a cada caficultor que así lo desee de manera voluntaria. Con este mecanismo el productor de café de Colombia podrá recibir un ingreso adicional cuando el promedio del precio internacional del café convertido a pesos colombianos en el mes en que haya vendido la cantidad de café suscrita previamente haya tomado valores extremadamente bajos.

Parágrafo 1°. Para acceder a esta opción, cada productor de café deberá realizar previamente el pago de una prima y suscribir o notificar las cantidades de café que serán objeto de estabilización para un periodo futuro determinado.

Parágrafo 2°. Los recursos del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café se destinarán para cubrir los costos de las opciones financieras de venta que se establecen en este artículo, así como los costos de las operaciones de cobertura señaladas en el artículo 10 de la presente ley y los costos de los otros mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café referidos en el artículo 12 de la misma ley.

Artículo 9°. *Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización.* Cada productor de café de Colombia podrá adquirir mecanismos de cobertura hasta por un setenta por ciento (70%) de su capacidad productiva para cada periodo, de acuerdo con la información que reporte la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Artículo 10. *Funcionamiento del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café.* Para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, el Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café deberá celebrar operaciones de cobertura de acuerdo con las disposiciones vigentes y con una política de gestión del riesgo financiero que garantice su viabilidad financiera en el mediano y largo plazo, la cual será establecida por el Comité Nacional de Cafeteros.

Artículo 11. *Trámites y procedimientos.* El Comité Nacional de Cafeteros regulará la manera que se deben soportar las ventas del café suscritas para estabilización y el pago de las primas y compensaciones a que haya lugar.

Artículo 12. *Otros mecanismos de estabilización.* En cumplimiento de su objetivo fundamental, el Fondo de Mecanismos de Estabilización de Precios del Café podrá financiar parte del costo de otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Nacional de Cafeteros, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan.

Artículo 13. *Recursos.* Los recursos del Fondo para Mecanismos de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:

1. Los recursos que asigne el Presupuesto General de la Nación para su capitalización.
2. Los recursos producto de los pagos de los costos derivados de la adquisición de los mecanismos de estabilización.
3. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren.
4. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo para Estabilización de Precios de Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
5. Las donaciones y aportes.
6. Los aportes del Fondo Nacional del Café, los cuales se establecerán de común acuerdo entre el Gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros en su calidad de administrador del Fondo Nacional del Café.

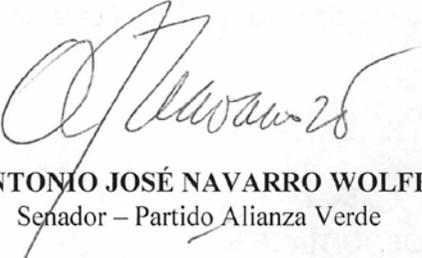
Parágrafo 1°. Los recursos aportados por el Presupuesto General de la Nación a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización que se establezcan en el marco de la presente ley para productores de café de menores ingresos, de acuerdo con criterios que para tal fin defina el mecanismo establecido en el parágrafo del artículo 5° de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los recursos aportados por el Presupuesto General de la Nación deberán ser ejecutados en función de los objetivos del Fondo establecidos en esta ley, durante un periodo máximo de dos vigencias presupuestales siguientes a la vigencia en la que sean asignados. Los recursos de esta fuente que no hayan sido ejecutados en este plazo, deberán ser retornados al Tesoro Nacional.

Parágrafo 3°. Para establecer la efectividad y viabilidad de los mecanismos de que trata esta ley, se deberá adelantar siempre de manera previa un plan piloto, cuyos resultados deberán ser evaluados por el Comité Nacional de Cafeteros e informados al Congreso de la República.

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y se derogan todas las disposiciones contrarias.

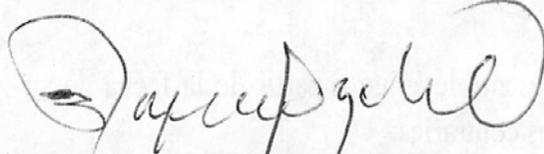
Presentado por,



ANTONIO JOSÉ NAVARRO WOLFF
Senador – Partido Alianza Verde

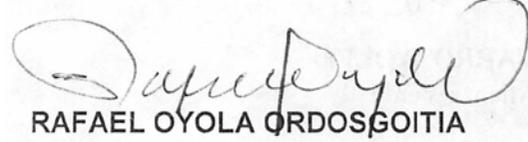
Bogotá, D. C., 16 de julio de 2018.

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.*



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para segundo debate, consta de veintinueve (29) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

TEXTOS DE COMISIÓN

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 15 DE MAYO DE 2018 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2017 SENADO

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

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Fondo de Estabilización de Precios del Café.* Créase el Fondo de Estabilización de Precios del Café el cual operará conforme a los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993 y lo que se establece en la presente ley.

Artículo 2°. *Objeto.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá por objeto procurar un ingreso remunerativo para los caficultores colombianos, mediante el financiamiento de primas para acceder a los mecanismos de estabilización de los precios del café pergamino seco que se establezcan en el marco de la presente ley.

Artículo 3°. *Naturaleza Jurídica.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 4°. *Administración.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café (el Fondo),

será administrado por la Federación Nacional de Cafeteros (la Federación). El Gobierno nacional suscribirá el contrato correspondiente, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho fondo.

Parágrafo La Federación manejará los recursos que conforman el fondo de manera independiente de sus propios recursos, para lo cual deberá llevar una contabilidad separada, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.

Artículo 5°. *Producto sujeto de estabilización.* Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será el café pergamino seco de variedad arábica.

Parágrafo. Sólo podrán beneficiarse de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de café. Es decir, el único beneficiario de la estabilización de precios establecida en el marco de la presente ley para el café pergamino seco será aquella persona natural o jurídica que lo haya producido. Las transacciones de café pergamino seco entre comercializadores o intermediarios no estarán sujetas a esta estabilización.

Artículo 6°. *Mecanismos de estabilización.* Los mecanismos de estabilización que utilizará el Fondo de Estabilización de Precios del Café, serán los siguientes:

- a) **Cesión de estabilización.** El productor podrá suscribir las cantidades de café que serán objeto de estabilización de precios durante un período de tiempo determinado, con una cantidad máxima igual al 80% de su capacidad instalada para dicho período, de acuerdo con la información registrada en el Sistema de Información Cafetero (SICA).

En el momento de suscribir dichas cantidades, el productor deberá realizar una cesión de estabilización correspondiente a un porcentaje del valor de la prima del mecanismo correspondiente, independientemente de si el precio del mercado internacional del producto en cuestión fuere superior o inferior al precio de referencia. Este porcentaje y su metodología de cálculo serán determinados por el Comité Directivo del Fondo.

- b) **Compensación de estabilización.** Si el precio internacional del café para el día en que se registre la operación de venta en el Fondo es inferior al precio de referencia, el Fondo pagará al productor una compensación de estabilización por cada unidad de café vendida que hubiera estado suscrita para estabilización de acuerdo con el literal anterior y cuya venta esté debidamente soportada. Esta compensación puede ser entendida como una opción de precio de venta cuya prima correspondió a la cesión de estabilización anterior.

La metodología de cálculo de dicha compensación será determinada por el Comité Directivo del Fondo.

Parágrafo 1°. Para protegerse frente a las variaciones de los precios externos, el Fondo deberá celebrar operaciones de cobertura para gestionar su riesgo de precios, de acuerdo con las disposiciones vigentes y con una política de gestión del riesgo financiero de precios que será establecida por su Comité Directivo.

Parágrafo 2°. El porcentaje sobre el valor de las coberturas al que corresponde la cesión de estabilización podrá graduarse para cada productor de acuerdo con su nivel de pobreza y capacidad productiva, pudiendo tomar valores entre 0% y 100%. La metodología de cálculo de dicha cesión de compensación y los criterios de graduación serán establecidos por el Comité Directivo del Fondo, propendiendo por fomentar la equidad en el campo, la productividad y la sostenibilidad del sector.

Parágrafo 3°. La metodología de cálculo del precio de referencia para la estabilización será establecida por el Comité Directivo del Fondo, entendiendo que dicho precio debe reflejar el comportamiento del precio internacional del

café para no aislar al productor de las señales de mercado relevantes.

Parágrafo 4°. El Comité Directivo del Fondo establecerá los trámites y procedimientos para soportar las ventas del café suscrito para estabilización y para el pago de las cesiones y compensaciones a que haya lugar. En cualquier lugar, las ventas protegidas podrán realizarse a cualquier intermediario del mercado interno o externo que pueda expedir un documento legal similar a una factura de compra.

Artículo 7°. En concordancia con lo fijado en el artículo 38 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:

1. Las cesiones de estabilización que los productores hagan de conformidad con el artículo 6° de la presente ley.
2. Las sumas que el Fondo Nacional del Café destine a favor del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
3. Los recursos que les sean apropiados en el Presupuesto Nacional para capitalización del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
4. Los recursos que les aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
5. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

Parágrafo 1°. El Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional, o de instituciones de crédito nacionales, o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.

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

Parágrafo 3°. Las sumas que el Fondo Nacional del Café destine a favor del Fondo de Estabilización de Precios del Café de que trata el numeral 2 del presente artículo, no podrán provenir de un incremento que se haga para tal fin a las contribuciones de los productores al Fondo Nacional del Café vigentes al momento de aprobación de la presente ley, según lo establecido en el artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 y su modificación por el artículo 63 de la Ley 788 de 2002.

Parágrafo 4°. Los recursos del Presupuesto Nacional, o de créditos nacionales o internacionales garantizados por la Nación que se trasladen al Fondo de Estabilización de Precios del Café en virtud de lo señalado en el numeral 3 y en el parágrafo 1° del presente artículo, sólo podrán emplearse para otorgar subsidios totales o parciales a las primas de cobertura de que trata el artículo 6° de la presente ley para los productores con cinco (5), o menos hectáreas de café en producción.

Artículo 8°. En concordancia con lo fijado en el artículo 39 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, la composición del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café será determinada por el Gobierno nacional, lo mismo que el procedimiento y el período para el cual los productores, vendedores y exportadores, según corresponda, designen sus representantes en ellos. La composición del Comité Directivo del Fondo y sus reglas de mayoría, serán las mismas del Comité Nacional de Cafeteros como organismo de dirección del manejo del Fondo Nacional del Café.

Artículo 9°. En concordancia con lo fijado en el artículo 41 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café determinará la etapa del proceso de comercialización en la cual se aplican las cesiones y los procedimientos y sanciones para asegurar que ellas se hagan efectivas.

Artículo 10. En concordancia con lo fijado en el artículo 43 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café ejercerá las demás funciones que le señale el Gobierno nacional en el reglamento de la presente ley, o

que contractualmente se estipulen con la entidad administradora.

Artículo 11. En concordancia con lo fijado en el artículo 44 de la Ley 101 de 1993 y lo establecido en la presente ley, el Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá un Secretario Técnico, que será designado por su Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado. El Secretario Técnico podrá ser también el ordenador de gastos del Fondo.

La Secretaría Técnica se integrará con personal de alta calificación profesional, que en forma permanente elaborará los estudios, propuestas y evaluaciones técnicas requeridas para el funcionamiento y eficiencia administrativa del Fondo de Estabilización.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y se derogan todas las disposiciones contrarias.

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2018.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate **del Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado**, “*por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Precio del Café*”. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 24 de 15 de mayo de 2018. Anunciado el día 9 de mayo de 2018, Acta 23 del mismo año.



COMENTARIOS

COMENTARIOS DE LUIS ARPIDIO NIÑO PORRAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016 CÁMARA, 233 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

CQU-CS-1494-2018

Bogotá, D. C., 25 de junio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Envío comentarios al **Proyecto de ley número 126 de 2016 Cámara, 233 de 2018 Senado**, *por medio de la cual se dictan*

disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

Toda vez que el proyecto de ley del asunto, se encuentra para segundo debate en Plenaria de Senado, comedidamente me permito hacer llegar a usted, comentarios suscritos por el señor Luis Arpidio Niño Porras, para los fines pertinentes.

Cordialmente,

DELCEY HOYOS ABAD
Secretaría General

Anexo: cuatro (4) folios

SOCOTÁ BOYACÁ Y LA DELIMITACIÓN DEL PARAMO DE PISBA

luis nino<luis-nino@hotmail.com>
 18/07/2018 6:39 a.m.
 Para: contacto@presidencia.gov.co <contacto@presidencia.gov.co>; servicio Ciudadano@minambiente.gov.co <serviciocudadano@minambiente.gov.co>; Comision Quinta <comisionquinta@senado.gov.co>; despacho.gobernador@boyaca.gov.co <despachod.gobernador@boyaca.gov.co>; direccion.general@parquesnacionales.gov.co <direccion.general@parquesnacionales.gov.co>; usuario@corpoboyaca.gov.co <usuario@corpoboyaca.gov.co>; cadenasradial@hotmail.com <cadenasradial@hotmail.com>; carjosca@yahoo.es <carjosca@yahoo.es>; ccilacio@asamblea-boyaca.gov.co <contacto@asamblea-boyaca.gov.co>;
 1 dato adjunto
 CARTA ABIERTA, DELIMITACION DEL PARAMO DE PISBA.pdf

Cordial saludo:

Adjunto carta abierta donde se expresa el grave problema social que representa para el municipio de Socotá la delimitación del Páramo de Pisba.

Atentamente,

Luis Arpidio Niño Porras

C.C N° |2822672.

CARTA ABIERTA DE UN HABITANTE DEL PÁRAMO DE PISBA DE SOCOTÁ, BOYACÁ SOCOTÁ, BOYACÁ, UN MUNICIPIO AL QUE LAS LEYES LO BORRARON DEL MAPA

Socotá, Boyacá, junio 23 de 2018

Señores

Doctor Juan Manuel Santos, Presidente de la República de Colombia

Doctor Luis Gilberto Murillo, Ministro de Medio Ambiente

Señores Senadores Comisión Quinta Congreso de la República

Doctor Carlos Amaya, Gobernador de Boyacá

Doctora Juliana Miranda Londoño, Director de Parques Nacionales Naturales de Colombia

Doctor Ricardo López Dulcey, Director de Corpoboyacá

Medios de comunicación.

Asunto: Socotá y la delimitación del Páramo Pisba

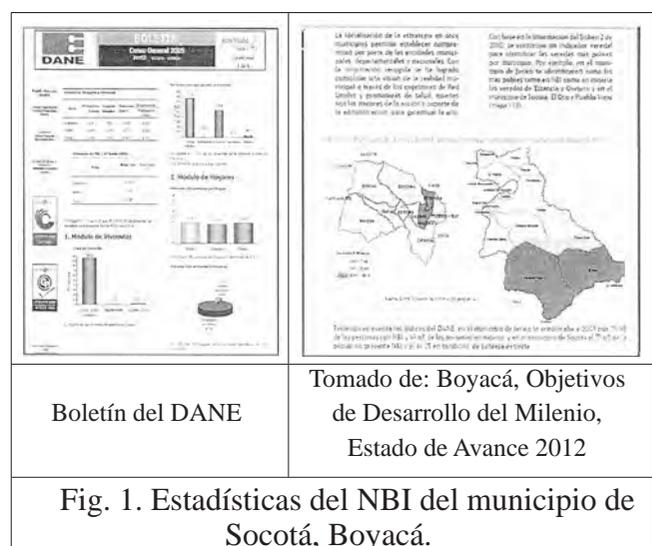
Cordial y respetuoso saludo para todos

Haciendo uso de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución Nacional, y como simple ciudadano del común, nacido y criado en el Páramo de Pisba, en el municipio de Socotá, Boyacá y ante la imposibilidad de expresar mi pensamiento en los escenarios donde se ha debatido lo concerniente a la delimitación del Páramo, hago uso de este medio (carta abierta), para mostrar cómo las leyes están acabando con mi amado Socotá en perjuicio de más del 80% de la población.

Sin lugar a dudas, con la aplicación de la ley de delimitación de páramos aplicada al complejo Pisba, se borra del mapa al municipio de Socotá, en el departamento de Boyacá. Socotá, antes

de 1977, era el municipio más grande de la provincia de Valderrama y el cuarto más grande en extensión en el departamento de Boyacá, con 61.200 hectáreas de territorio.

Con la Resolución Ejecutiva N° 155 del 6 de junio de 1977, el Ministerio de Agricultura creó el Parque Nacional Natural Pisba (PNNP), quitándole ipso facto 36.000 hectáreas de terreno al municipio, que equivalen al 58% del área territorial, expropiando así, sin ninguna retribución para el pueblo socotense por parte del Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura quedónle solamente al pueblo socotense 26.000 hectáreas de zona productiva, dejando aisladas del resto del municipio y en el total olvido institucional a las veredas de Chipaviejo, El Oso, La Reforma y Puebloviejo, haciendo que, de acuerdo con las estadísticas del DANE y del DNP, estas veredas se presenten hoy, como las veredas más pobres de Colombia, con un 77.6% de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y un 44.2% de Pobreza Extrema (figura 1, ver: página 39, Boyacá, Informe sobre el estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Estado de avance 2012), todo porque desde su creación hace 41 años PNNB, no ha permitido ni siquiera el arreglo de un carreteable existente que fue construido en el año 1969 por “Caminos Vecinales” con la ayuda de la comunidad socotense, con motivo de la celebración del sesquicentenario (150 años) de la Campaña Libertadora de 1819, carreteable que va desde la intersección de la Carretera Nacional número 64 en Quebradas, hasta el sector de Agua Blanca con un trazo final de 8 km hasta el sector denominado Matarredonda, punto donde confluyen los intransitables por el olvido institucional, los caminos de las veredas arriba anotadas; se hace especial mención el camino real



de Puebloviejo, por ser el mismo camino por donde el 4 de julio de 1819 transitó el libertador Simón Bolívar con el Ejército Libertador, en lo que los historiadores han llamado como “El cruce del Páramo de Pisba”, carreteable que antes de 1977, disminuía en algo la dura travesía del páramo y que a partir de 1977 PNNP, quitó toda posibilidad de uso, y que hoy solo se permite el

tránsito por dicha ruta, a pie o acaballo, eso sí, camino en peores condiciones que cuando lo transitó Bolívar, hoy estas veredas mal llamadas por la administración municipal “veredas lejanas” y que hoy por cuenta de PNNP, en pleno siglo XXI, no cuentan con ninguno de los servicios públicos fundamentales consignados en la Constitución Política de Colombia y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, servicios públicos que dignifiquen el buen vivir de estos pobres campe-

una desafortunada urgencia médica, tiene que ser cargada a hombros en camillas improvisadas como hamacas, para ser transportadas por caminos intransitables con jornadas de más de 10 horas de camino, si es que no fallece en el camino.

Parques Nacionales Naturales, está en la obligación Constitucional y de los Derechos Universales Humanos más elementales, restituirle al municipio de Socotá el derecho que tiene históricamente sobre el carreteable y los caminos reales que comunican a las veredas de Chipaviejo, El Oso, La Reforma y Pueblo Viejo, en primera medida por ser escenarios históricos de la Ruta Libertadora y, por lo tanto, para que sean incluidos en el Proyecto Bicentenario de la Gobernación de Boyacá y en la ley recientemente aprobada en el Senado de la República para la Celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819.

No obstante todo lo anterior y como si fuera poco para el municipio de Socotá, a las autoridades ambientales, no les bastó arrebatarle 36.000 hectáreas al territorio al municipio de Socotá con la creación del PNNP, sino que hoy con la Ley 1753 de 2015 y la Sentencia 035 de 2016 de la Corte Constitucional de delimitación de páramos, y de acuerdo con la delimitación preliminar hecha por el Instituto Humboldt, se le estará quitando al municipio cerca de 20.000 hectáreas adicionales, reduciendo a tan solo 5.650 hectáreas como territorio productivo para el municipio, esto quiere decir que el 91% del territorio del municipio de Socotá le pertenecen hoy a PNN y al Ministerio de Medio Ambiente, ver fig. 3.



Fig. 2. Carreteable existente al que PNN no permite arreglar ni utilizar.



Fig. 3. Carreteable existente, PNN, solo permite su uso como camino de herradura.

sinos socotenses, tanto así que si alguna persona de estas veredas por desgracia sufre

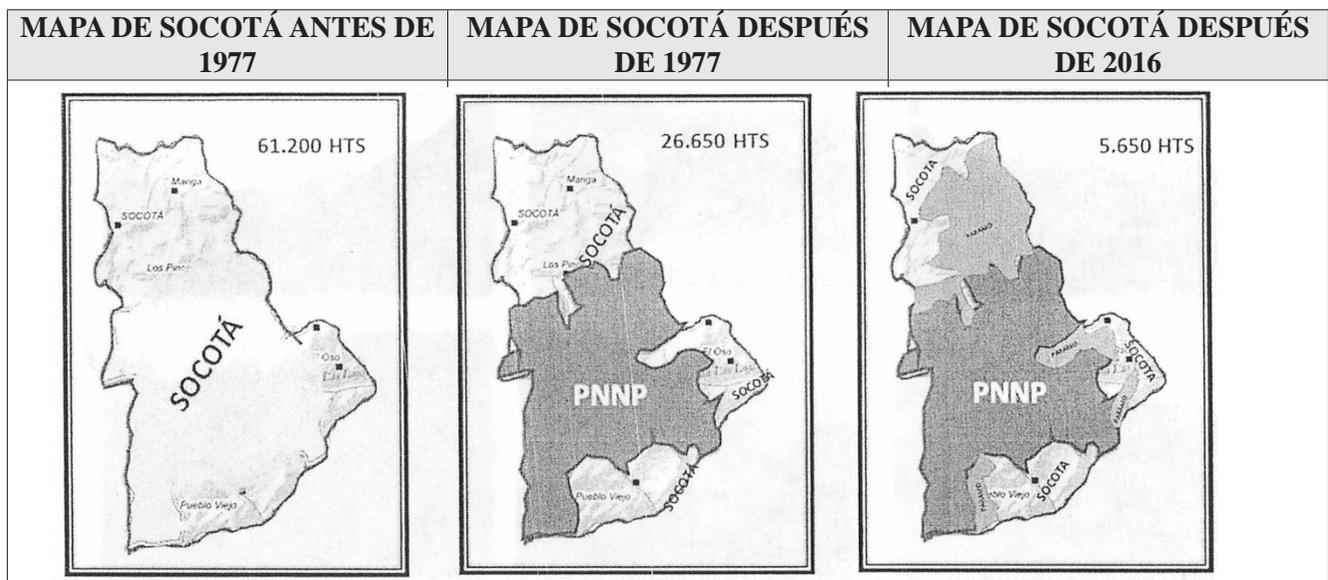


Figura 4. Involución en el tiempo del mapa del municipio de Socotá, Boyacá.

De acuerdo con las estadísticas del DANE del censo de 2005 y proyectados para el año 2010, cerca de 2500 familias, es decir, aproximadamente 7.000 personas viven en zona declarada como páramo, genticita que siempre ha tenido como arma de guerra un viejo arado tirado por bueyes,

un azadón y un garabato, para labrar su diario sustento y el de sus hijitos, en donde los cultivos de pancoger como la papa, el haba, el trigo y la cebada hacen del paisaje socotense una colcha de retazos de las diferentes gamas del color verde de las pequeñas alquerías, pequeñas finquitas de

menos de una hectárea en las que las mayorías de sus propietarios no cuentan con la escritura correspondiente que acredite la propiedad de su territa, porque en la mayoría de los casos fueron adquiridas por herencias de los padres y estos a su vez de sus bisabuelos y tatarabuelos, o por títulos de cédulas reales como los de la “Comunidad de Benítez”, la falsa tradición de la gran mayoría de los predios, podría permitir que para el gobierno estos terrenos fueran catalogados como baldíos sin tener en cuenta la posición de los campesinos socotenses, lo que le permitiría la expropiación al más burdo estilo Venezuela, además, todo pareciera que a partir de la promulgación en firme de la ley de páramos, los pequeños cultivos de pancoger, serán catalogados como cultivos ilícitos por el alto gobierno y las autoridades ambientales, y que el cocido boyacense ya no se podrá comer ni como dosis mínima.

Si la ley de páramos no va a tener en cuenta el aspecto social, en Socotá, se estará llevando a cabo un desplazamiento forzado de los campesinos de páramo, más cruel que el que sufrimos los socotenses en la aciaga época de la guerrilla, con la diferencia que no seremos desplazados con las armas, sino con las leyes, vulnerando así los más mínimos derechos que pueda tener el ser humano.

Lo que sí es bien cierto, es que hasta hoy, nosotros los socotenses hemos sido los verdaderos guardianes y protectores del páramo, y que al igual que las siete especies endémicas de frailejones, nosotros los parameros hacemos parte del hermoso paisaje del que siempre hemos llamado “nuestro páramo”.

Por todo lo anterior, no creo que sea una desproporción pedirles a todos los entes gubernamentales involucrados en esta carta, para que tengan en cuenta lo siguiente:

1. Que PNN restituya el derecho de vía del carreteable que va desde Quebradas hasta Matarredonda, como un corredor humanitario que permita sacar a las veredas de Chipaviejo, El Oso; la Reforma y Puebloviejo; de la pobreza extrema en que se encuentran y puedan así suplir las Necesidades Básicas insatisfechas con que viven.
2. Desarrollar un programa que permita que los pequeños propietarios que tienen sus pequeñas finquitas en falsa tradición, obtengan su correspondiente escrituración y se les respete la tenencia de sus tierras, y ya con sus escrituras, puedan así tener acceso a los beneficios gubernamentales, que exigen los títulos de propiedad, tales como: créditos del Banco Agrario y a las ayudas de mejoras de vivienda del Estado.
3. Brindar a partir de la promulgación de la ley de páramos, la mejor asesoría técnica agropecuaria y ambiental a los campesinos que viven en los páramos en procura de menguar los potenciales efectos ambientales que conlleva de alguna manera todas las actividades agrícolas.
4. Como retribución administrativa por parte de PNN con el municipio de Socotá, si se tiene en cuenta que el 79% del PNNP se encuentra en territorio socotense, trasladar sus oficinas al casco urbano del municipio de Socotá.
5. Aprovechar la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, para que el Estado le retribuya en algo a este tramo de la Ruta Libertadora después de 200 años de total olvido institucional y darle así la oportunidad para que los habitantes de estas veredas salgan de la pobreza extrema; no queremos más celebraciones de la Campaña Libertadora con cabalgatas, las cuales solo nos han dejado como único aporte los excrementos de los caballos.

Sin más por el momento, agradecerles por la atención que presten a esta carta abierta, y de la misma manera mis agradecimientos a los medios de comunicación que a bien tengan la difusión de la presente.

Atentamente,



Luis Arpidio Niño Porras
C.C No 13.822.672

contacto@presidencia.gov.co

servicioalciudadano@minambiente.gov.co

comisionquinta@senado.gov.co

despacho.gobernador@boyaca.gov.co

dirección.general@parquesnacionales.gov.co

ousuario@corpoboyaca.gov.co

cadenaradial@hotmail.com

carjoscas@yahoo.es

jacintopineda.blogspot.com / @pinedajacinto

Boyacá 7 días

Diario Tunja

Extra Boyacá

Boyacá 7 días

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2017 SENADO

por la cual se establecen medidas de protección y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar y se dictan otras disposiciones, Ley de Costas.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 13 de 2017 Senado, *“por la cual se establecen medidas de protección y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar y se dictan otras disposiciones, ley de costas”.*

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto de iniciativa parlamentaria tiene por objeto establecer medidas de protección, defensa, recuperación, conservación y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar.

El artículo 4° del proyecto de ley establece que las playas marinas y los terrenos de bajamar son bienes de uso público y, por tanto, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Además, estos bienes son intransferibles a particulares, quienes solo podrán obtener concesiones o autorizaciones para su uso y goce.

En concordancia, el artículo 14 de la iniciativa legislativa dispone que la ocupación o uso de las playas marinas y terrenos de bajamar que no estén destinadas a la actividad portuaria estarán sujetas a concesión marítima, permiso o autorización otorgada por la Dirección General Marítima (DIMAR).

A su vez, el parágrafo 4° de este artículo 14 exige que para el otorgamiento de la concesión marítima, permiso y autorización por parte de la DIMAR, se requiere certificación de conveniencia de la autoridad municipal o distrital en la cual conste que el terreno sobre el cual se va a construir no está ocupado por otra persona, no está destinado a ningún uso público o servicio oficial, ajustado

en todo caso al plan de ordenamiento territorial respectivo.

Al respecto, este Ministerio considera que la presente iniciativa debe ser concordante con las competencias asignadas a los distritos y municipios por la Ley 388 de 1997¹, relacionadas con el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales, entre otros asuntos.

Por otro lado, el artículo 13 del proyecto de ley establece que *“la Procuraduría General de la Nación fortalecerá sus funciones preventiva y de intervención para la defensa, protección y conservación de las playas marinas y terrenos de bajamar...”*, y el parágrafo 2° del artículo 17 prevé que les corresponderá a la Dirección General Marítima (DIMAR), al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las autoridades ambientales regionales y los entes territoriales, la elaboración y puesta en marcha de planes y políticas dirigidas a la identificación de áreas sometidas a riesgos por factores de tipo natural, o por eventos del hombre, garantizando mecanismos de protección, conservación y adecuación de las zonas costeras vulnerables.

Frente a este punto, en primer lugar, con la redacción propuesta no es claro cuál de las entidades y autoridades enunciadas establecerá los planes y su participación en la ejecución de los mismos, a pesar de que se trata de entidades y autoridades que tienen funciones relacionadas con las áreas costeras, playas y terrenos de bajamar, razón por la cual es pertinente precisar la participación de cada una de las mismas en la elaboración y pertinencia de los planes y quién ejercerá el liderazgo para verificar su ejecución.

Además, la iniciativa establece nuevas funciones a la Procuraduría General de la Nación, a la Dirección General Marítima (DIMAR), al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Como consecuencia de estas nuevas funciones, estas entidades podrían requerir recursos adicionales que, por un lado, no son cuantificables y, por el otro, no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los sectores involucrados, como tampoco considera las restricciones de crecimiento de gastos de personal dispuestas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000² y, en contraposición a lo dispuesto por el

¹ “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario número 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto número 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a for-

artículo 7° de la Ley 819 de 2003³, se observa que en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas del proyecto de ley, no se contemplaron los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

En relación con el artículo 22, este ordena la creación del Fondo para la Recuperación y Mantenimiento de las Playas Marinas y Terrenos de Bajamar del país, como una cuenta especial de la Nación⁴, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, el cual, de conformidad con el artículo 23 ibídem, se financiará con las multas que imponga la Dirección General Marítima (DIMAR), por investigaciones de ocupación de las playas marinas y terrenos de bajamar y por el cobro de las concesiones marítimas, permisos y autorizaciones que sean otorgadas por parte dicha Dirección General.

En relación con las multas previstas por el proyecto de ley, este Ministerio considera que podrían conllevar un vicio de inconstitucionalidad, toda vez que conforme al artículo 358 de la Constitución Política⁵ y el artículo 27⁶ del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las multas hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación⁷ y su recaudo hace unidad de caja⁸ con las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación, por lo cual se sugiere eliminar las multas como fuente de financiación del Fondo.

Además, su no observancia contravendría el artículo 359 de la Constitución Política que ordena que “no habrá rentas nacionales de destinación específica”.

Finalmente, este Ministerio considera que la creación del Fondo corresponde a una modificación de la estructura de la Administración Nacional, toda vez que conforme al Decreto-ley número

2324 de 1984⁹, la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR), es una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, agregada al Comando de la Armada Nacional. En ese orden, se debe tener presente que, de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política¹⁰, concordante con el 150-7 y 189-16 ibídem, los proyectos de ley que pretendan crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional, sólo pueden ser dictados o reformados por iniciativa del Gobierno nacional. Entonces, por considerarse que el proyecto incluye la modificación de la estructura de un Ministerio, requiere contar con el aval del Gobierno nacional, so pena de devenir en inconstitucional¹¹.

En efecto, mediante Sentencia C-251 de 2011, la Corte Constitucional sostuvo:

“2.1.1. Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración Nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones^[20]. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuyente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos^[21]. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la

⁹ “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.

¹⁰ **Artículo 154.** – (...)

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...).”

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1707/00.

Corte Constitucional. Sentencia C-370/04: “Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del Gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

[20] Sentencia C-1190 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[21] Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

[22] Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[23] Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

talecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

³ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Estatuto Orgánico del Presupuesto: “**Artículo 30.** Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador (Ley 225 de 1995, artículo 27)”.

⁵ “Artículo 358. Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndese por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital”.

⁶ “Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (Ley 38 de 1989, artículo 20, Ley 179 de 1994, artículo 55, inciso 10, y artículos 67 y 71)”.

⁷ (Artículo 27, Estatuto Orgánico del Presupuesto).

⁸ (Artículo 16, ibídem).

iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior^[22].

En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que “i) la función de determinar la estructura de la Administración Nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control^[23], así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,

Paula Acosta
PAULA ACOSTA
 Viceministra General

Con copia a: honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves – Ponente.

Doctor Diego Alejandro González - Secretario Comisión Segunda del Senado.

Señor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del Senado.

UJ-417/18.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 23 DE 2017 SENADO

por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente Senado

Congreso de la República

Carrera 7 número 8 – 68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número

23 de 2017 Senado, por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como finalidad establecer parámetros de calidad o estándares mínimos habitacionales para las Viviendas de Interés Social (VIS), y Viviendas de Interés Prioritario (VIP). Además, establece condiciones de sostenibilidad para la ejecución de dichos proyectos de vivienda. En este sentido, el artículo 2° plantea que para interpretar y aplicar esta ley se tendrán en cuenta las definiciones de VIS y VIP, establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Vigente, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997¹, además, que sin perjuicio de los precios máximos definidos en el PND:

“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá incrementar hasta en un 20% por vía normativa el precio máximo de la VIS y la VIP siempre y cuando existan los estudios técnicos y socioeconómicos que soporten factores complementarios a los preestablecidos en dicho artículo. En este caso, el Ministerio de Vivienda propenderá por la identificación de las partidas presupuestales o mecanismos alternativos que viabilicen financieramente este incremento”.

En virtud de lo anterior, teniendo en cuenta la información suministrada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y tomando como ejemplo el programa “Mi Casa Ya”, al establecer un aumento del 20% en el valor máximo que puede alcanzar el precio de una Vivienda de Interés Prioritario, este llegaría a tomar un valor estimado de \$61,9 millones (precios 2017), lo cual produciría un incremento adicional en promedio de \$6,8 millones en el subsidio otorgado a los hogares con ingresos mayores a un salario mínimo y menores a dos salarios mínimos, tal y como se muestra en la Tabla 1:

Tabla 1. Subsidio para diferentes niveles de ingreso si aumenta precio de la VIP

Cifras en pesos

Ingreso (smlmv)	Subsidio necesario para cierre financiero	Subsidio necesario para cierre financiero en smlv	Diferencia con subsidio actual
1,2	\$35.587.809	48,24	\$13.456.299
1,4	\$31.190.966	42,28	\$9.059.456

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 338 (18, julio, 1997), por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 2ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá. D. C., 1997.

Ingreso (smlmv)	Subsidio necesario para cierre financiero	Subsidio necesario para cierre financiero en smlv	Diferencia con subsidio actual
1,6	\$26.794.230	36,32	\$4.662.720
1,8	\$22.397.493	30,36	\$265.983
2	\$18.000.757	-	-
Promedio (sin el hogar de 2 smlmv)	\$28.992.624	39,3	\$6.861.115

Fuente: Cálculos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De esta manera, sería necesario aumentar 30% en promedio el valor de los subsidios, para que así se logre el objetivo de permitir a los hogares de bajos recursos el cierre financiero para adquirir una vivienda.

Por su parte, frente a la compra de Vivienda de Interés Social no Prioritaria, asumiendo que el costo de una vivienda es de \$90 millones, que es el promedio de valor de este tipo de vivienda en ciudades grandes, el incremento del 20% propuesto implicaría un costo de \$108 millones (precios 2017).

En este caso, se observa que los hogares con ingresos de 2 a 3 smlmv se verían afectados dado que su capacidad de ahorro y crédito son limitadas y cualquier incremento en el precio debería cargarse al valor del subsidio. Entonces, este sector poblacional debería contar con un subsidio superior en casi el doble (pasar de 20 a 39 smlmv), para poder cubrir ese aumento en el valor de la vivienda.

Ahora bien, aplicando la propuesta contenida en el Proyecto de ley al programa “Mi Casa Ya”, suponiendo que el articulado entraría en vigencia a partir del año 2018, su presupuesto se afectaría en la siguiente medida:

Tabla 2. Afectación si se aumenta el valor del subsidio

Cifras en millones de pesos

Vigencia	Compromisos Actuales	Estimación Compromisos - Aumento SFV*	Diferencia
2015	\$80.000	\$80.000	\$0
2016	\$249.178	\$249.178	\$0
2017	\$357.005	\$357.005	\$0
2018	\$459.184	\$727.807	\$268.623
2019	\$377.861	\$598.910	\$221.049
TOTAL	\$1.523.228	\$2.012.899	\$489.671

Fuente: Cálculos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

*SFV Subsidio Familiar de Vivienda

Como se refleja en la Tabla, en los años 2015, 2016 y 2017 no había diferencia entre los compromisos del SFV y la estimación de los mismos. Sin embargo, de ejecutarse lo propuesto por el Proyecto en los años 2018 y 2019, se generaría una diferencia presupuestal entre los compromisos de SFV y su estimación, lo que llevaría a un aumento en el presupuesto para años 2018 y 2019 en comparación con los años anteriores.

En consecuencia, tomando como base el proyecto “Mi Casa Ya”, la implementación del artículo 2° del presente Proyecto de ley generaría

un impacto fiscal aproximado de \$268.623 millones para el año 2018 y de \$221.049 millones para el año 2019.

Finalmente, esta Cartera observa que los recursos que requiere la implementación del proyecto no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector. De otro lado, vale la pena señalar que el proyecto de ley no atiende lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003², puesto que en la exposición de motivos no se incluyeron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso que financiarían los recursos que serían destinados para cumplir lo dispuesto en la iniciativa.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

Paula Acosta
PAULA ACOSTA
Viceministra General

Con copia a

Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, Autora.

Honorable Senadora Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Ponente.

Honorable Senadora Sofía Gaviria Correa, Ponente.

Doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario del Senado de la República.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2018 SENADO, 126 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente del Senado

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Ponencia para Cuarto Debate al Proyecto de ley número 233

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 7°, Ley 819 (9, julio, 2003), *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C., 2003.

de 2018 Senado, 126 de 2016 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la Ponencia para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1° de la iniciativa, esta tiene como objeto “establecer como ecosistemas estratégicos los páramos y demás ecosistemas de alta montaña, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento”.

De manera general, esta Cartera encuentra que el proyecto busca que el Gobierno nacional lleve a cabo distintas acciones para lograr la preservación, conservación y restauración de zonas de páramos, asignando obligaciones a entidades del orden nacional, tales como: (i) realizar la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt¹; (ii) dar un tratamiento preferencial y prioritario a los habitantes tradicionales de páramos mediante programas de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas en las zonas declaradas como páramo²; (iii) efectuar la adquisición de predios en las zonas que se declaren los páramos³; (iv) promover Proyectos Ambientales Escolares, Proyectos Comunitarios y Ciudadanos de Educación Ambiental y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental⁴, (v) establecer mecanismos específicos de asistencia técnica requeridos en el marco de la sustitución y reconversión de actividades agropecuarias⁵; (vi) destinar recursos en el Plan Nacional de Desarrollo para la protección de los páramos⁶, entre otras actividades.

A juicio de esta Cartera las anteriores propuestas generan costos incuantificables para la Nación, los cuales no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni el Marco de Gasto de Mediano Plazo y, por consiguiente, afectan gravemente la sostenibilidad y estabilidad macroeconómica del país. Frente a este punto, cabe resaltar la exigencia que hace el artículo 7° de la Ley 819

de 2003⁷ de incluir en todo proyecto de ley la fuente de financiamiento sustituta o adicional de los costos que genere la propuesta normativa, lo cual pasa por alto la iniciativa del asunto.

En lo que respecta al artículo 22 del proyecto de ley, sobre inclusión de recursos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), para la realización de actividades de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos, es necesario tener presente que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo goza de una naturaleza jurídica especial por tener prevalencia legislativa, por mandato constitucional, sobre las demás normas del ordenamiento jurídico, al ser el principal instrumento de planeación de las políticas estatales del Gobierno y poseer reglas especiales respecto de su elaboración, trámite y vigencia.

Al respecto, los artículos 339 a 342 de la Constitución Política regulan el procedimiento especial para la elaboración, presentación y aprobación del PND, en los que se señala que será competencia exclusiva del Gobierno elaborar y presentar al Congreso de la República el Proyecto del PND, el cual está conformado por dos partes: una general, en la que se exponen los objetivos nacionales de largo y mediano plazo y las estrategias y orientaciones de la política estatal que serán adoptadas por el Gobierno nacional, y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, que contendrá los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública nacional, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

Ahora bien, para la elaboración del PND⁸, se deberán observar las normas constitucionales que rigen la materia, esto es, leyes superiores de naturaleza orgánica, tales como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, contenidas actualmente en la Ley 152 de 1994⁹ y la Ley 5ª de 1992¹⁰. Conforme a las reglas de la Carta Política y estas leyes, el Gobierno deberá agotar una etapa previa en la que junto con las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura, con la participación activa de las autoridades de planeación, presentará el proyecto de PND al Consejo Nacional de Planeación para que este emita su opinión al respecto. Luego de que se agote la etapa previa, el Gobierno efectuará las enmiendas que estime pertinentes y, finalmente,

⁷ Ley 819 de 2003. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-538 de 2008. M.P., Rodrigo Escobar Gil.

⁹ Ley 152 de 1994, *por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.*

¹⁰ Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*

¹ Artículo 4° del proyecto de ley.

² Artículo 3° del proyecto de ley.

³ Artículo 14 del proyecto de ley.

⁴ Artículo 19 del proyecto de ley.

⁵ Artículo 11 del proyecto de ley.

⁶ Artículo 22 del proyecto de ley.

presentará el proyecto de PND al Congreso de la República para su discusión y aprobación en las comisiones conjuntas de asuntos económicos de esta corporación.

La Corte Constitucional expuso en relación a la iniciativa legislativa del Gobierno:

“(...) En el modelo contenido en nuestra Carta Fundamental, la iniciativa legislativa para la formulación de la ley que contiene el Plan de Desarrollo a seguir en cada cuatrienio presidencial, corresponde al Gobierno, por cuanto este dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos, correspondiéndole al Congreso aprobarlos y, nuevamente al Ejecutivo, llevarlos a la práctica. Este sistema de competencias concurrentes, permite a la Administración de turno encontrar una correspondencia entre la formulación de las metas económicas y sociales y los principales proyectos a ejecutar y la orientación política del programa de gobierno propuesto a los electores y, de otro lado, da cabida a la concertación con los demás sectores políticos representados en el Congreso Nacional, quienes encuentran espacio para la deliberación y posterior intervención en la configuración definitiva del Plan de Desarrollo Cuatrienal. Además, al participar en la deliberación y aprobación de la respectiva ley, el Congreso ejerce una función delimitadora del marco de acción del Ejecutivo y de control, no solo político sino también económico y presupuestal, respecto del Plan, garantizando la transparencia de la gestión gubernamental. De ahí la importancia de la intervención responsable del Legislativo en la adopción definitiva del Plan de desarrollo cada cuatro años. (...)”¹¹.

Igualmente, la Corte ha expresado que:

“(...) En buena medida la Ley del Plan Nacional de Desarrollo constituye la concreción legislativa del programa de gobierno propuesto por el primer mandatario, de ahí que sean explicables las restricciones que impone la Carta de 1991 al Congreso durante el trámite de esta ley. (...)”¹².

De lo anterior se concluye que los asuntos de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran sometidas a un procedimiento constitucional estricto cuyo campo de acción del Ejecutivo es amplio y no está sujeto a materias específicas, más allá de un marco general de propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y

ambiental. Además de un Plan de Inversiones Públicas con los principales programas y proyectos de inversión pública nacional. Todo lo anterior de iniciativa del Gobierno nacional del periodo respectivo bajo un trámite en el que tiene participación el Congreso de la República, pero en el marco de construcción de esa ley y no otra. Es así que la obligación de incluir en el PND las inversiones necesarias para cumplir los objetivos del proyecto de ley es inconstitucional.

Por otro lado, el proyecto de ley asigna algunas obligaciones de financiación a cargo de las entidades territoriales para la realización de acciones relacionadas con delimitación de páramos¹³, adopción e implementación de Planes de Manejo Ambiental¹⁴, acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias¹⁵. En este contexto, la materialización de estas obligaciones implicaría gastos adicionales de funcionamiento e inversión a cargo de estas entidades, las cuales no cuentan con las respectivas fuentes de financiación y, por lo tanto, pueden generar el desbordamiento de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales que se encuentran limitados por la Ley 617 de 2000¹⁶ e impactar financieramente a los entes territoriales que estén ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos de acuerdo con lo ordenado en la Ley 550 de 1999¹⁷.

Así mismo, la definición y delimitación de zonas de conservación, preservación y restauración, como las de los páramos, puede significar para el municipio una restricción a la realización de actividades económicas en su territorio y la posible disminución de ingresos por impuesto predial e Impuesto de Industria y Comercio (ICA), en la medida que el avalúo disminuya en tales predios e inclusive puedan quedar excluidos de gravamen, en consideración a su definición como parques naturales o parques públicos de conformidad con el artículo 137 de

¹³ Artículo 4° del proyecto de ley.

¹⁴ Artículo 6° del proyecto de ley.

¹⁵ Artículo 15 del proyecto de ley.

¹⁶ Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto número 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

¹⁷ Ley 550 de 1994, por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

la Ley 488 de 1998¹⁸, el cual dispone que “los predios que se encuentren definidos legalmente como parques naturales o como parques públicos de propiedad de entidades estatales, no podrán ser gravados con impuesto ni por la Nación ni por las entidades territoriales”.

En tal sentido, este Ministerio considera conveniente incluir mecanismos de compensación para los entes territoriales que cuenten en su territorio con áreas de páramos delimitadas y categorizadas, precisando cuáles serían y/o se establezcan criterios orientadores para la reglamentación por el Gobierno nacional.

Finalmente, el artículo 26 de la iniciativa pretende modificar el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, de la siguiente manera:

“Artículo 26. *Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:*

Un 90% del recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al ++fondo para la sostenibilidad ambiental y desarrollo rural sostenible en zonas afectadas por el conflicto (Fondo para una Colombia Sostenible), de que trata el artículo 116 de la Ley 1765 de 2015. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estos recursos se destinarán, entre otros, al manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El 10% se destinará a la conservación de páramos, recursos que serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam)”.

Respecto de esta propuesta, es preciso señalar que la Reforma Tributaria o Ley 1819 de 2016¹⁹, establece que el 100% de la destinación del Impuesto al carbono se destinará al Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto (“Fondo para una Colombia Sostenible”), hoy Fondo Colombia en Paz²⁰, con el fin de que los recursos se distribuyan para el manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y la protección de ecosistemas, entre

otros, de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Es así que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con este Ministerio se encuentra trabajando en la respectiva reglamentación cuyo texto se encuentra en su última etapa para que entre en vigencia, en el que se prevé que los recursos del fondo se destinen de la siguiente manera:

- El 25% al manejo de la erosión costera, la reducción de la deforestación y su monitoreo, la conservación de fuentes hídricas, la conservación de ecosistemas estratégicos especialmente páramos, acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.
- El 5% al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.
- El 70% a la Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Ahora bien, es claro que el espíritu del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 busca que con el 100% de los recursos recaudados por el impuesto al carbono se proteja de distintas maneras al medio ambiente, en todo caso en el marco del Acuerdo de Paz. Por lo tanto, a pesar de que es loable la intención del artículo 26 del proyecto al destinar un porcentaje de los recursos del impuesto al carbono a la conservación de los páramos, deja de lado otros ecosistemas que también son de mucha importancia para el país, cuyo porcentaje de participación de esos recursos, a juicio de esta Cartera, goza de proporción razonable en la propuesta ya acordada entre los Ministerios de Ambiente y Hacienda.

De hecho, la destinación del 25% específicamente para temáticas ambientales corresponde a un monto mucho mayor al 10% que propone el proyecto, el cual no discrimina qué tipo de ecosistemas deben protegerse.

En consecuencia, no se encuentra la justificación que sustente la necesidad de que por medio de una iniciativa parlamentaria se pretenda beneficiar únicamente a los ecosistemas de páramos con los recursos que resulten del recaudo del impuesto al carbono por medio de la modificación a la Ley 1819 de 2016, la cual fue recientemente expedida y se encuentra en proceso de reglamentación por parte de las carteras ministeriales competentes.

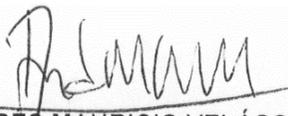
¹⁸ Ley 488 de 1998, por la cual se expiden normas en Materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

¹⁹ Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Decreto número 691 de 2017, por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto “Fondo Colombia en Paz (FCP), y se reglamenta su funcionamiento.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable sobre el proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELÁSCO MARTÍNEZ
Viceministro Técnico

DAF/DGPPN/VT
MCMR/GARC
UJ - 822/18

Copia a:

H.R. Ana Paola Agudelo Garcia - Autora
H.R. Guillermina Bravo Montaña - Autor
H.R. Ciro Fernández Núñez - Autor
H.R. Luciano Grisales Londoño - Autor
H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabón - Autor
H.R. Rubén Darío Molano Piñeros - Autor
H.R. Crisanto Pizo Mazabuel - Autor
H.S. Manuel Guillermo Mora - Ponente
H.S. Gloria Stella Díaz - Ponente
H.S. Jorge Enrique Robledo - Ponente
H.S. Daira Gálvis Méndez - Ponente
H.S. Guillermo García Realpe - Ponente
H.S. Luis Emilio Sierra Grajales - Ponente
H.S. Daniel Cabrales Castillo - Ponente

Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2018 SENADO

por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan) y se establecen otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 213 de 2018 Senado, *por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan) y se establecen otras disposiciones.*

Señor Secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento

el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 299 de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2 del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones¹:

1. En primer lugar, atendiendo a los instrumentos internacionales que se han ocupado del tema, es pertinente aludir a la Observación General 12 de 1999² del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cedesc), relacionada con el derecho a la alimentación adecuada.

Como es bien sabido, las Observaciones Generales han sido documentos desarrollados por dicho Comité a través de las cuales se define el alcance del derecho y las implicaciones que tiene para los Estados. No tienen el carácter, per se, de tratados internacionales pero gozan de una fuerza normativa propia según el modo de ver de expertos en la materia. Tanto en temas de salud (Observación General 14 de 2000³) como de educación (Observación General 13 de 1999), el Comité ha adoptado una estructura básica en correspondencia con el goce del derecho que puede resumirse según lo que a continuación se describe:

- Un alcance o contenido del derecho.
- El contenido básico que implica la disponibilidad, aceptabilidad y accesibilidad (económica y física), entre otros elementos.

¹ Esta Cartera ya se había pronunciado sobre iniciativas similares, como es el caso del Proyecto de ley número 250 de 2015 (C), 054 de 2014 (S), *por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones*, (Cfr. Rad. Inicial número 201411401357541 y Rad. Alcance número 201511402036401), en dichos documentos se emitió conceptos favorables tras efectuar comentarios sobre el articulado, de ahí que se retomen ciertos aspectos dada su importancia.

² En: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm> (05.06.2018).

³ En lo que tiene que ver con la Observación General 14, por ejemplo, cfr. Corte Constitucional, sents. T-221 de 8 de marzo de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-984 de 27 de noviembre de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-102 de 15 de febrero de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-299 de 27 de abril de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-725 de 13 de septiembre de 2007, M.P. Catalina Botero Marino; T-649 de 1° de julio de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, todas ellas antes de la expedición de la Sentencia T-760 de 31 de julio de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y, particularmente, la Sentencia C-313 de 29 de mayo de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

- La progresividad en el derecho.
- Las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar así como las violaciones que pueden producirse.
- La adopción de medidas para lograr los objetivos, que significa el desarrollo de políticas en la materia.

Adicionalmente, dentro del marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, resulta de gran importancia la mención del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc), que reconoce el derecho a la alimentación en su artículo 11 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, que reconoce el derecho a la alimentación, en su artículo 12.

De gran relevancia para que guíe la interpretación que harán las autoridades nacionales y los jueces en su facultad de impartir justicia, son las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho a la alimentación a nivel nacional, y especialmente el artículo 93 de la Constitución, –también llamado bloque de constitucionalidad–, por medio del cual los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

2. Así mismo, el Estado colombiano, a través del documento del Consejo de Política Económica y Social, Conpes 113 de 2008, emite la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la define como “*la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa*”. Igualmente, despliega la acción del aparato estatal en cumplimiento del objetivo de garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

A su vez y desde las competencias misionales de este Ministerio, el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, adoptado mediante la Resolución número 1841 de 2013, contempla como una de las dimensiones prioritarias, a saber, las que representan aspectos fundamentales deseables para el logro de la salud y el bienestar de todo individuo, sin distinción de género, etnia, ciclo de vida, nivel socioeconómico o cualquier otro aspecto diferencial, a la seguridad alimentaria y nutricional, entendida como las “*acciones que buscan garantizar el derecho a la alimentación*

sana con equidad, en las diferentes etapas del ciclo de vida, mediante la reducción y prevención de la malnutrición, el control de los riesgos sanitarios y fitosanitarios de los alimentos y la gestión transectorial de la seguridad alimentaria y nutricional con perspectiva territorial”.

En este sentido y en virtud del abordaje multidimensional de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, es importante que la iniciativa, además de la “*erradicación de la desnutrición*”, tenga en cuenta la “*doble carga nutricional*”⁴.

Desde luego, la coexistencia de estas dos problemáticas representa un importante inconveniente de salud pública, dadas las consecuencias que tiene en la salud y en la situación alimentaria y nutricional de la población, e incluso en el desarrollo económico del país.

3. Teniendo en cuenta lo anterior, se considera, en consecuencia, que el proyecto resulta ajustado a los propósitos que se persiguen. Debe destacarse, en todo caso y bajo la óptica de protección al menor, la importancia de contemplar dentro de los principios la prevalencia de los niños, niñas y adolescentes frente a los sectores de protección especial y reforzada, atendiendo a lo previsto en el artículo 44 constitucional (artículo 5° del proyecto).

Adicionalmente, la convención de los derechos del niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991 y que por su naturaleza se integra al denominado bloque de constitucionalidad⁵, contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 24.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
 - a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
 - b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

⁴ Doble carga nutricional en Colombia, asimilada como la coexistencia en un mismo hogar de un niño con retraso en talla, asociado a una madre con sobrepeso y obesidad. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia. Boletín de aproximación a los determinantes de la doble carga nutricional en Colombia. mayo de 2014.

⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sent. C-1068 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería. Igualmente, Sents. T-182 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-078 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

- c) **Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente [...]** [Énfasis fuera del texto].

En lo que tiene que ver con el resto de la población, existen disposiciones, que son desarrollo del artículo 13 constitucional, con base en las cuales se ampara al individuo en su ciclo vital y, especialmente, aquellas situaciones en las que se encuentra en debilidad manifiesta. Así, en dicha norma se establece lo siguiente:

- a) La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas “nacen” libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica”. Se trata de una enunciación que tolera otras razones.
- b) Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos discriminados o marginados. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.
- c) El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas “que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de **debilidad manifiesta**”. Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.

Esto permite colegir que existe un mecanismo de corrección más depurado para lograr un impacto no solo en ciertas poblaciones sino, además, respecto de quienes se encuentran en condiciones precarias.

De otro lado, en el artículo 334 de la Carta, mod. A.L. 03 de 2011, se estipula que, además de la ya relatada protección a la producción de alimentos (art. 65), la intervención especial del Estado se dirige a:

[...] dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. [...] [Énfasis fuera del texto].

Este artículo contiene varios rasgos constitucionales que deben ser resaltados en su dimensión específica:

- Más que un deber de garantía, como en el caso de otros derechos, el Estado debe asegurar el acceso.
- Focaliza la protección sin perder de vista la generalidad e incorpora un enfoque diferencial.
- Contempla los bienes y servicios básicos entre los que se encuentran, necesariamente, los alimentos.
- Agrega el elemento de efectividad, lo cual refuerza el propósito de protección.

Esta exigibilidad ha sido planteada desde los albores del trabajo de la Corte Constitucional en la Sentencia T-406 de 1992⁶, entre otros, en los tópicos que a continuación se describen:

- Un catálogo de valores a partir de los cuales “*se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico*”⁷, de textura abierta, con una eficacia interpretativa pero no susceptibles de aplicación directa (para el caso, valores como convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz plasmados en el preámbulo de la Constitución).
- Unos principios constitucionales en los que se establecen fines más estrechos y que restringen la interpretación a partir de sus postulados, entre los que se encuentra precisamente la consagración del Estado Social de Derecho (ESD) y, a diferencia de los valores, son una definición del presente y, por ende, de aplicación inmediata.

Como un rasgo de esa intervención, en la Ley 1438 de 2011 se fortaleció la estrategia de atención primaria en salud que implica “*acciones intersectoriales para impactar los determinantes en salud*” (artículo 13 numeral 13.3), lo cual se encuentra reforzado con la expedición de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*, y la Resolución número 429 de 2016, que desarrolla el artículo 65 de la Ley 1753 de 2015, en torno a la formulación de la Política Atención Integral en Salud (PAIS).

4. También es de anotar, respecto del artículo 9°, relativo a las obligaciones de las entidades que conforman el *Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, en particular las de “[g]arantizar la distribución y el acceso a alimentos inocuos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad y calidad, con pertinencia

⁶ Corte Constitucional, Sent. T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁷ Cfr. R. Dworkin, *Questioni di principio*; II Saggiatore, Milano 1985, p. 5 y ss.

cultural” (numeral 3) y la de “[p]romover el desarrollo agroindustrial requerido para la dotación de los alimentos” (numeral 4), que es necesario hacer evidentes los mecanismos de articulación con el sector de agricultura, actor principal en el eje de disponibilidad y acceso físico a los alimentos, el cual se ha constituido en un desafío para la implementación de la política. Esta consideración aplica para las obligaciones que son inherentes al accionar actual del Estado a través de programas regulares como los desarrollados por el Ministerio de Educación Nacional, más aún cuando se estipula que se “[g]arantizará la adecuada nutrición de los estudiantes dentro de las instituciones públicas”. Todo ello en conexión con la institucionalidad pública existente que trabaja en estas materias.

En lo atinente al artículo 4° del proyecto, es oportuno tener presente las definiciones contenidas en el Conpes 113 de 2008 para que sean coherentes con los actos administrativos o documentos que las establecen de manera oficial.

De otra parte, siguiendo la Observación General 12 ya citada, se estima del caso manejar el elemento de accesibilidad entendido en sus diversas dimensiones como:

13. La *accesibilidad* comprende la accesibilidad económica y física:

La *accesibilidad* económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

En cuanto a las estrategias, la mencionada Observación determina que:

23. La formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación exige el pleno cumplimiento de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Es esencial un buen gobierno para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza, y para asegurar medios de vida satisfactorios para todos.

Adicionalmente, un principio propio de la regulación ambiental que impacta los aspectos alimentarios es el de precaución, el cual ha sido definido de la siguiente manera:

[...] cuando existan indicios de que la ejecución de una actividad conlleve la potencial ocurrencia de un daño ambiental grave, aquella debe ser paralizada con el fin de evitar la ocurrencia del posible perjuicio, de ahí que la Corte Constitucional haya relacionado el mismo con la máxima “*in dubio pro ambiente*”⁸, para significar que en caso de duda sobre los efectos nocivos que puedan producirse en el medio ambiente por el desarrollo de una actividad esta cederá para la protección de aquel [...]⁹.

5. Para efectos del curso legislativo, se recomienda suprimir el precepto que impone una obligación procesal a la madre cabeza de hogar para postularse o afiliarse a los programas, pues ello podría desbordar las exigencias propias de acceso a este. Debe recordarse que la persecución judicial de ciertos delitos en contra de la familia y la mujer están a cargo del Estado y que las acciones judiciales que desde el punto de vista civil hayan de interponerse, constituyen una facultad de la persona ante un perjuicio pero no pueden convertirse en una carga para la misma, especialmente en esta clase de programas de carácter social.

En efecto, en función del garantismo que caracteriza nuestro Estado, la mujer y el hombre son centros de atención:

[...] En el constitucionalismo humanista, el hombre es el centro de la atención del Estado. Si ese ser humano es además un niño discapacitado, con mayor razón debe ser protegido. Esa protección, en materia de salud le corresponde no solo al Estado sino también a la familia y a la sociedad [...]¹⁰.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 2002.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sent. de 11 de diciembre de 2013, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁰ Corte Constitucional, T-179 de 24 de febrero de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6. Por último, para la viabilidad de la iniciativa, se reitera la importancia del análisis que efectúe el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre impacto fiscal (Cfr. A.L. 03 de 2011, la Ley 1473 de 2011 y la Ley 819 de 2003).

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la propuesta legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas resulta acertada en el marco de las políticas que el Estado está desarrollando en esta materia y por lo tanto se estima que debe continuar su trámite.

Atentamente,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
 Ministro de Salud y Protección Social
 Copia: Dra. Sofía Alejandra Gaviria Correa, Senadora de la República.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2018 SENADO, 028 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Congreso de la República

Ciudad.

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 219 de 2018 Senado, 028 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar las consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la Ponencia para Tercer Debate al proyecto de ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos:

El objeto de la iniciativa es establecer “(...) medidas tendientes a protegería integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica

del pescador de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala”¹.

Sea lo primero mencionar que de acuerdo con la Ley 607 de 2000² existen dos clases de pescador artesanal, a saber: “(...) *el pescador artesanal marítimo o sea aquel cuya embarcación es de menos de cinco (5) toneladas de registro neto, no posee equipo de ubicación y unas dimensiones máximas de tres (3) metros de manga y quince (15) metros de eslora; y el pescador artesanal continental, cuyo registro de embarcación individual indica no poseer motor (...)*”. En este contexto, la misma norma incluyó a los dos tipos de pescadores como sujetos beneficiarios de la Asistencia Técnica Directa Rural, consistente en:

“(...) la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos y en la promoción de las formas de organización de los productores. (...)”.

En este sentido, la ley traída a colación dejó en cabeza de los municipios la responsabilidad de garantizar la prestación de dicho servicio a través de diversas fuentes de financiación, provenientes, entre otras, de los ingresos que destinan los Concejos Municipales, los que el municipio gestione ante otros entes del orden nacional, departamental, regional, distrital o municipal o internacional, los ingresos que se generen como producto de los pagos realizados por los medianos productores beneficiarios y del resultado de las apropiaciones obligatorias de cada vigencia fiscal de acuerdo con lo establecido en los artículos 70³ y 72⁴ de la Ley 101 de 1993⁵. Así mismo, la Ley 607 de 2000 facultó a los municipios para “(...) *constituir un Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa*

¹ *Gaceta del Congreso* número 1081 de 2016.

² Por medio de la cual se modifica te creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

³ Artículo 70. Gasto Público Social las erogaciones que la Nación realice para el cumplimiento (fe las finalidades establecidas en el artículo o de esta ley, constituyen gasto de inversión pública social en los terminas del artículo 350 de la Constitución Política.

El gasto público social en el sector rural se establecerá teniendo en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas que residan en zonas rurales, según lo establezca la ley orgánica respectiva.

⁴ Artículo 72. Los organismos, dependencias y entidades oficiales nacionales competentes en el respectivo sector de inversión, podrán participar tanto técnica como financieramente en la ejecución de los programas y proyectos de fas entidades territoriales que sean objeto de cofinanciación, cuando estos hagan parte de una función municipal o departamental.

⁵ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Rural, destinado a la financiación de programas y proyectos de asistencia técnica contemplados en el Programa Agropecuario Municipal (PAM)” y, brindar a sus beneficiarios los “(...) mecanismos financiados con aportes fiscales de la nación, los departamentos, los municipios (...)”.

De otra parte, el artículo 10 del proyecto establece:

“(...) Seguro de desempleo estacional por veda (Sedeveda) para los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), diseñará un mecanismo especial de protección al cesante, dirigido a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala durante los períodos de veda con el objeto de diseñar esquemas focalizados, que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los periodos de veda.

El valor cubierto por el Sedeveda será de hasta un salario mínimo legal mensual vigente, como compensación de las actividades económicas que deja de realizar. Por su parte los pescadores beneficiados durante la veda realizarán actividades en beneficio del mejoramiento o recuperación de hábitats esenciales de las especies pesqueras vedadas, como por ejemplo: limpieza de caños o áreas de pesca, asistencia a procesos de capacitación en normatividad pesquera o en las actividades productivas alternas que hayan sido identificadas. (...)”.

Frente al asunto, la implementación de un Seguro de Desempleo Estacional por Veda para los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala no es una medida novedosa en el ordenamiento jurídico colombiano. A este respecto, la Ley 1636 de 2013⁶ creó mecanismos de protección al trabajador en caso de desempleo, manteniendo el acceso a los servicios de salud, pensiones, subsidio familiar (por el término de seis meses); beneficios que se materializan gracias a los aportes a la seguridad social que ingresan al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), de acuerdo con los requisitos establecidos para tal fin.

Así las cosas, existe legislación en el ordenamiento jurídico que busca beneficiar a los trabajadores en caso de desempleo, lo que incluye al grupo poblacional al que va dirigido la presente iniciativa. En este sentido, de insistirse en el trámite legislativo del proyecto, se corre el riesgo de generar duplicidad normativa e inseguridad jurídica sobre la materia, además, no se puede perder de vista la estructura, organización y financiación existente para atender las necesidades de esta población.

Ahora bien, con el fin de calcular el impacto fiscal que podría generar la implementación de un seguro de desempleo estacional por veda para los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala, según información suministrada por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), el número de pescadores es de 180.000, aproximadamente. A partir de este dato se crearon tres posibles escenarios, tomando como base un salario mínimo legal vigente para el año 2018, así:

Número de Pescadores	PERIODO DE VEDA		
	Valor 1 Mes	Valor 3 meses	Valor 6 meses
180.000 x 761.242.	\$140.623.560	\$421.870.680	\$843.741.360
90.000 x 781.242.	\$70.311.780	\$210.935.340	\$421.870.680
36.000 X 781.242.	\$28.131.264	\$84 393.792	\$168.787.584

Fuente: Cálculos realizados por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

* Salario Mínimo Legal Vigente 2018: \$781.242

El costo más alto de la medida (100%) podría llegar a generar costos por un valor de \$843 mil millones; inclusive, en su proyección más austera (20%) los gastos podrían ascender a \$168 mil millones, recursos que no están incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Sector.

Finalmente, el artículo 15 del proyecto señala: “(...) Facúltase al Ministerio de Hacienda en coordinación con el Ministerio de Agricultura, para revisar el régimen aduanero de las lanchas y motores usados por los pescadores de subsistencia comercial artesanal y de pequeña escala para sus faenas, con el fin de facilitar el acceso a los mismos”.

El texto citado faculta a los Ministerios de Hacienda y Agricultura para revisar el régimen aduanero, circunstancia que desconoce abiertamente el literal c) del numeral 1.9 del artículo 150 de la Constitución Política mediante el cual se establece que los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas deben ser objeto de una ley marco dictada por el Congreso de la República, que fije de manera general los objetivos y criterios a los cuales se debe ceñir el Gobierno nacional en caso de que este requiera modificar normas sobre la materia.

Para el efecto, el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política atribuyó al Presidente de la República la facultad de “(...) modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (...) de acuerdo con la ley”. Sobre el particular, el artículo 1° de la Ley 1609 de 2013⁷, estableció:

⁶ Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

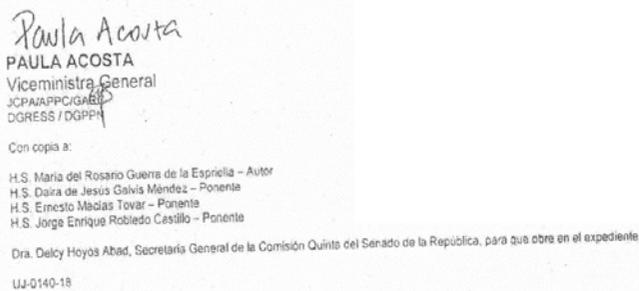
⁷ Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones.

“SUJECIÓN A LA LEY. El Gobierno nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá excederlos términos establecidos en la ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo.

De la misma forma el Congreso de la República al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias, correspondan al Gobierno nacional.

(Subraya fuera de texto).

En este orden de ideas, cabe resaltar que mediante una ley ordinaria el Congreso de la República no puede disponer pautas o instrucciones específicas para modificar el régimen de los aranceles. Tampoco es dable otorgar facultades a los Ministerios para introducir modificaciones sobre la materia, siendo claro que la propia Constitución le concede esta atribución al Presidente de la República, quien debe ejercer esta facultad dentro del marco que le fija la ley en esta materia y por razones de política comercial⁸. En consecuencia, esta Cartera no comparte la inclusión del artículo 15 en el proyecto de ley, por cuanto se configura una extralimitación de funciones por parte del Congreso de la República y, por ende, una causal de inconstitucionalidad.



⁸ Constitución Política, literal c), numeral 19 del artículo 150.

CONTENIDO

Gaceta número 545 - Martes 24 de julio de 2018
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.....	1
TEXTOS DE COMISIÓN	
Texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Senado en sesión del día 15 de mayo de 2018 al Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización del Precio del Café.....	16
COMENTARIOS	
Comentarios de Luis Arpidio Niño Porras al Proyecto de ley número 126 de 2016 Cámara, 233 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.....	18
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 13 de 2017 Senado, por la cual se establecen medidas de protección y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar y se dictan otras disposiciones, Ley de Costas.....	22
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito público al texto de la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 23 de 2017 Senado, por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario urbano.....	24
Concepto jurídico del ministerio de hacienda y crédito público a la ponencia para cuarto debate al proyecto de ley número 233 de 2018 Senado, 126 de 2016 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para le gestión integral de los páramos en Colombia.	25
Concepto jurídico del Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 213 de 2018 Senado, por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan) y se establecen otras disposiciones.....	29
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 219 de 2018 Senado, 028 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores de subsistencia, comercial artesanal o de pequeña escala.	33

