



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 941

Bogotá, D. C., jueves, 26 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminado del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Artículo 2°. *Promoción, divulgación y sensibilización.* El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación y en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar las causas, efectos y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Parágrafo. El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.

Artículo 3°. El artículo 116 del Código Civil quedará así:

**Artículo 116. Capacidad para contraer matrimonio.** Tendrán capacidad para contraer matrimonio solo las personas mayores de 18 años.

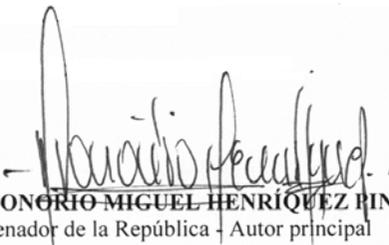
Artículo 4°. Deróguese el artículo 117 del Código Civil.

Artículo 5°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil sobre las causales de nulidad del matrimonio, el cual quedará así:

*“2. Cuando se ha contraído por persona menor de 18 años.”*

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Senador de la República - Autor principal

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. OBJETO

El presente proyecto de ley es de autoría del honorable Senador de la República, Honorio Miguel Henríquez Pinedo de la bancada del Centro Democrático. Esta iniciativa consta de 6 artículos.

El artículo 1°, es el objeto, que consiste en la modificación del artículo 116 y el numeral 2 del artículo 140 que se refieren a la nulidad del matrimonio contraído entre personas menores de 14 años, así como la derogación del artículo 117 del Código Civil, que establece el permiso de los padres para el matrimonio entre menores de edad.

El artículo 2°, se refiere a la elaboración de una política pública en cabeza del Ministerio de Educación y el ICBF con apoyo de los entes territoriales, que sensibilice a la población sobre

el origen y las consecuencias de que se contraiga matrimonio o unión marital de hecho con un menor de edad.

El artículo 3°, modifica el artículo 116 del Código Civil, para indicar que solamente podrán contraer matrimonio las personas que tengan más de 18 años.

El artículo 4°, deroga el artículo 117 del Código Civil, que permite el matrimonio de menores entre 14 y 17 años con autorización de los padres.

El artículo 5°, modifica el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, para establecer como causal de nulidad del matrimonio el que se haya contraído por menor de 18 años.

Finalmente, el artículo 6°, se refiere a la vigencia de la norma.

De esta manera, se busca eliminar la posibilidad de que los menores entre 14 y 17 años puedan contraer matrimonio en el ordenamiento jurídico colombiano.

## II. ANTECEDENTES

El 28 de agosto de 2007, se radicó el Proyecto de ley número 103 de 2007 en Senado, por parte del Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa del Partido Conservador, iniciativa que pretendía la modificación de algunos artículos del Código Civil Colombiano, para prohibir el matrimonio entre menores de edad. Sin embargo, dicha iniciativa fue archivada en primer debate el 2 de abril de 2008.

El 20 de julio de 2015, los honorables Senadores, *María del Rosario Guerra, Alfredo Ramos Maya, Daniel Cabrales, Thania Vega de Plazas, Ernesto Macías, Susana Correa, Fernando Araújo, Honorio Henríquez Pinedo, Álvaro Uribe Vélez*, radicaron Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado, “*por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil*”, con el objetivo de prohibir el matrimonio entre menores de 18 años de edad.

Esta iniciativa parlamentaria ya fue radicada en el Senado de la República el 20 de julio de 2015. Recibió el número 06 de 2015 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2015.

Se envió a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y se designó como ponente para primer debate al Senador Jaime Alejandro Amín Hernández, quien rindió informe ante esta célula legislativa como consta en la *Gaceta del Congreso* número 758 de 2015.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República creó una comisión accidental para que estudiara y consensuara este proyecto de ley, la cual estaba conformada por los Senadores Viviane Aleyda Morales Hoyos, Claudia Nayibe López Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Germán Varón Cotrino y Jaime Alejandro Amín Hernández, quienes en su informe formulan las siguientes recomendaciones que modifican el texto que se radicó en la Secretaría General del Senado de la República, y que se acoge en esta oportunidad.

### TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL

#### TÍTULO

#### PROYECTO DE LEY 06 DE 2015 SENADO.

*“por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones”*

*El título del proyecto fue modificado, toda vez que en el marco de las recomendaciones de la Comisión Accidental, se consideró que debía derogarse el artículo 117 del Código Civil y adicionarle la expresión “y se dictan otras disposiciones”, debido a que se adiciona un artículo nuevo que pretende diseñar y ejecutar una política pública.*

### TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL

#### Artículo 2°. Objeto.

*La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminado del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.*

*Se elimina la expresión “en” y se cambia por la expresión “con”, debido a que la primera, deja abierta la posibilidad de interpretar que la restricción es para los matrimonios contraídos entre dos menores de edad y no con menores de 18 años, es decir, donde uno de los contrayentes o los dos, sean menores de edad.*

*Se deroga el artículo 117, toda vez que al modificar el artículo 116 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, resulta inocuo modificar el artículo 117 del Código Civil.*

*Se incorpora dentro del objeto del proyecto de ley, el diseño y ejecución de una política pública como base fundamental para que exista un verdadero cambio cultural en torno a la nocividad que implica contraer matrimonio con menores de 18 años.*

**Artículo 3°.** *El artículo 116 del Código Civil quedará así:*

*Artículo 116. Capacidad para contraer matrimonio. Tendrán capacidad para contraer matrimonio solo las personas mayores de 18 años.*

*La Comisión Accidental consideró que no debía alterarse el artículo que pretende modificar el artículo 116 del Código Civil.*

### TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL

**Artículo 4°.** *Deróguese el artículo 117 del Código Civil.*

*La Comisión Accidental consideró que debe derogarse el artículo 117 del Código Civil, debido a que al modificar el artículo 116 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, resulta inocuo modificar el artículo 117 del Código Civil.*

**TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

**Artículo 5º.** *El numeral 2 del artículo 140 del Código Civil quedará así:*

*Artículo 140. Causales de nulidad. El matrimonio es nulo y sin efecto en los casos siguientes:*

*2. Cuando se ha contraído por persona menor de 18 años.*

*Se cambia de plural a singular las palabras “persona” y “menor”, debido a que dejarlo en plural da lugar a interpretar que el matrimonio es nulo y sin efecto cuando se contrae entre dos menores de edad y no con algún menor de edad.*

**Artículo 6º.** *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

**TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

**Artículo Nuevo.** *Promoción, divulgación y sensibilización.*

*El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.*

*Parágrafo.*

*El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.*

*La Comisión Accidental consideró que para lograr un mayor impacto en la sociedad, debía diseñarse una estrategia de política pública que permita dar a conocer los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.*

*La finalidad del parágrafo es que el Congreso de la República haga seguimiento anual al estado de ejecución de la política pública, por medio del ente coordinador, que para el caso concreto será el Ministerio de Educación.”*

A pesar de lo anterior, el Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado no tuvo primer debate y fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2016.

Finalmente, el 26 de julio de 2017, los honorables Senadores Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Ernesto Macías Tovar, Jaime Amín Hernández

y Álvaro Uribe Vélez, radicaron en Senado el Proyecto de ley número 50 de 2017 Senado, 213 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones*”, con el objetivo de eliminar la posibilidad de contraer matrimonio con menores de 18 años y de establecer una política pública para sensibilizar a la población sobre los efectos de este tipo de matrimonios o uniones maritales de hecho con menores de edad. Se publicó la ponencia para tercer debate en Cámara de Representantes por parte del Representante Santiago Valencia González, pero la iniciativa fue archivada por tránsito de legislatura el 13 de junio de 2019.

**III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

La Constitución Política reconoce los derechos fundamentales de los niños en su artículo 44. Adicionalmente, advierte que los niños “*Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia*”.

El constituyente de 1991 decidió hacer expresa, para el caso de los menores, la regla general según la cual “*la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos*”.

En Sentencia C-507 de 2004, la Corte Constitucional manifestó que “*vistos el origen histórico de la regla, el desarrollo legislativo de las normas sobre capacidad para contraer matrimonio y consideraciones doctrinarias al respecto, concluye la Corte que el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil consagra una norma, proveniente del derecho romano, cuyo contenido (1) es diferencial respecto de hombres y mujeres; (2) establece una menor edad para la mujer, fijada de manera general atendiendo únicamente a la pubertad; (3) la diferencia no tiene como finalidad proteger a la mujer ni promover su libertad. Además, (4) la norma establece una causal de nulidad del matrimonio para los menores de las edades señaladas, lo cual significa que los mayores de dichas edades no están amparados por esta norma sino que se rigen por el artículo 117 del Código Civil ya juzgado por la Corte y otras normas sobre quién puede solicitar la nulidad, en qué momento y en qué condiciones*”.

**IV. JUSTIFICACIÓN**

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, es capaz para obligarse la persona mayor de 18 años y son capaces relativos los mayores de 14 años. Bajo esos supuestos los menores adultos entre 14 y 18 años solo serían capaces para contraer ciertas obligaciones, y serían nulos sus demás actos.

Los menores de edad no pueden ser vinculados libremente a la vida laboral, ni son aptos para participar en las decisiones políticas (votar). Por lo anterior pierde todo fundamento que se autorice a menores de edad para contraer matrimonio, cuando

no pueden vincularse a la vida laboral, ejercer sus derechos como ciudadanos ni obligarse.

De acuerdo con la Unicef, el matrimonio infantil se define como un matrimonio formal o unión informal antes de los 18 años, y es una realidad para los niños que afecta de manera desproporcionada a las niñas, porque los padres optan por casar a sus hijas a edades tempranas por varios motivos. Por ejemplo, las familias pobres consideran que las niñas son una carga económica y casarlas resulta una medida de supervivencia, otros piensan que el matrimonio a una edad temprana protege a la niña ante al peligro de sufrir agresiones sexuales, o le procura la protección de un tutor varón.

La discriminación por motivo de género puede ser también otro de los motivos subyacentes: a las mujeres se les casa siendo aún niñas con el fin de asegurar la docilidad y obediencia en el hogar del esposo y maximizar su reproducción.

El matrimonio precoz puede tener consecuencias muy perniciosas para las niñas, como por ejemplo:

Abandono de la educación: una vez casadas, las niñas tienden a dejar la escuela.

Problemas de salud: los embarazos prematuros aumentan la tasa de mortalidad infantil y derivada de la maternidad. Las niñas adolescentes son también más vulnerables al contagio de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.

Malos tratos: es habitual en los matrimonios precoces. Además, las jóvenes que se niegan a casarse o que eligen a un compañero para el matrimonio contra el deseo de sus progenitores, a menudo son castigadas o incluso asesinadas por sus familias. Es lo que se conoce como "*asesinatos por honor*".

Las pruebas indican que las niñas que se casan temprano abandonan a menudo la educación oficial y quedan embarazadas. Las muertes maternas relacionadas con el embarazo y el parto son un componente importante de la mortalidad de las niñas de 15 a 19 años en todo el mundo, lo que representa 70.000 muertes cada año (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

Si una madre tiene menos de 18 años, el riesgo de que su bebé muera en el primer año de vida es de un 60% más que el de un bebé nacido de una madre mayor de 19 años (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Incluso, si el niño sobrevive, tiene más probabilidades de sufrir bajo peso al nacer, padecer de desnutrición, y tener un desarrollo físico y cognitivo tardío (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

Las esposas menores de edad corren el riesgo de sufrir actos de violencia, de abuso y de explotación (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Por último, el matrimonio infantil a menudo trae

consigo la separación de la familia y los amigos, y la falta de libertad para participar en actividades de la comunidad, lo que podría tener consecuencias importantes sobre la salud mental de las niñas y su bienestar físico.

Cuando se produce el matrimonio infantil, funciona como una norma social. Casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro y sin espaciamiento; también fomenta la preferencia por la educación del varón.

El derecho a elegir y aceptar libremente el matrimonio está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual admite que el consentimiento no puede ser "libre y completo" cuando una de las partes involucradas no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento de causa sobre su pareja. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, estipula que el compromiso matrimonial y el casamiento de un niño o niña no tendrán efectos jurídicos y que se deben tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para especificar una edad mínima de matrimonio. La edad recomendada por el Comité sobre la eliminación de discriminación contra la mujer es de 18 años.

## V. IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa no está sujeta al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

De los honorables Congressistas,

  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
 Senador de la República - Autor principal

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5 de 1.992)  
 El día 24 del mes sept del año 2019  
 se radicó en este despacho el proyecto de /  
 N°. 209 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos /  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales /  
 por: \_\_\_\_\_  
 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 209 de 2019 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable por el honorable Senador Honorio Miguel Enrique Pinedo. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Primera** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 24 de noviembre de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 65 DE 2019 SENADO**

*por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los cafeteros”, se declara el café como bebida nacional y se dictan otras disposiciones*

Dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 65 de 2019 Senado, *por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los cafeteros”, se declara el café como bebida nacional y se dictan otras disposiciones*.

Para facilitar la lectura de este documento el mismo seguirá el siguiente orden:

1. Antecedentes
2. Objeto del proyecto de ley
3. Exposición de motivos
  - 3.1. Actualidad del sector cafetero
  - 3.2. Mercado laboral cafetero
  - 3.3. Beneficiarios del proyecto de ley
  - 3.4. Fundamentos Constitucionales y legales
4. Proposiciones
5. Texto propuesto

#### **1. Antecedentes**

El presente proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora Paloma Valencia. El proyecto en consideración fue radicado el 30 de julio de 2019. Para dar inicio al primer debate del proyecto en Comisión Tercera del Senado de la República,

la Mesa Directiva de esta célula legislativa designó como ponente a Rodrigo Villalba Mosquera, el 27 de agosto de 2019.

Dentro de la construcción de la ponencia que se presenta a la Comisión se efectuaron una serie de reuniones la Federación Nacional de Cafeteros y el gremio cafetero en general; las cuales permitieron clarificar y poner en perspectiva asuntos que se plasman finalmente en el articulado del proyecto.

#### **2. Objeto del proyecto**

El proyecto de ley presentado a consideración de la Presidencia, tiene como objetivo fundamental la creación de un marco jurídico dirigido a brindar apoyo a los pequeños caficultores y recolectores del producto en el territorio nacional, mediante 3 grandes iniciativas: i) procurar por la protección de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia; ii) promover el consumo interno del grano, a través de una serie de medidas legales y administrativas; y finalmente iii) declarar al café como bebida nacional.

#### **3. Exposición de Motivos**

##### **3.1. Actualidad del mercado cafetero**

##### **3.1.1 Actualidad del mercado cafetero colombiano**

El ejercicio de la caficultura en Colombia es una actividad en la que predominan los pequeños productores, siendo un 95,8% de los caficultores los que desarrollan su actividad en latifundios de 5 hectáreas o menos. Es decir, que de los más de 578 mil predios cafeteros, 554.587 son de los pequeños productores, representando el 73% del total del área cultivada en el país. Se trata entonces de un mercado en el que su mayor representante es una población vulnerable, desde una perspectiva socioeconómica.

**Tabla 1. Distribución de los predios cafeteros 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: Elaborado con base en datos de la Federación Nacional de Cafeteros. Las instituciones cafeteras. Bogotá 2014.

En adición a lo anterior, la producción del mercado cafetero del país en el año anterior estuvo en 13,6 millones de sacos, por debajo de los 14,2 millones del año 2017, entre las exportaciones y el consumo interno se consumieron 14,6 millones de sacos, haciendo necesario la importación de cerca de 1 millón de sacos principalmente para suplir el consumo interno del producto, de 1,8 millones de sacos, lo que significa que el 44,4% del café consumido en el país viene del exterior.

**Tabla 2. Balance cafetero en Colombia.**

2014-2018  
Millones de sacos de 60 kg.

Año	2014	2015	2016	2017	2018
<b>1. Producción e Importaciones</b>	12,5	14,4	14,5	14,6	14,5
Producción	12,1	14,2	14,2	14,2	13,6
Importaciones <sup>(1)</sup>	0,4	0,2	0,3	0,4	0,9
<b>2. Expo y Consumo Int.</b>	12,5	14,2	14,6	14,6	14,6
Exportaciones	11,0	12,7	12,9	13,0	12,8
Consumo interno	1,5	1,5	1,7	1,7	1,8
<b>3. Balance</b>	0,0	0,2	-0,1	0,0	-0,1

Fuente: Fuente: FNC y (1) DIAN - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

FNC 2018.

**Gráfico 1. Consumo interno vs exportaciones de café en 2018 (en toneladas)**



FNC 2018.

En ese orden de ideas, es claro que existe una gran brecha en el interés que se tiene en la producción del café doméstico, pues la exportación equivale a cerca del 90% del producto interno, mientras el consumo interno ha tenido que ser suplido con importaciones casi de un millón de sacos. Es decir, que existe la posibilidad para aumentar la producción nacional y

llenar el déficit de café que existe, y de igual manera aumentar la demanda al consumo interno, la cual subió apenas en 100.000 sacos con respecto del año 2017.

Si a lo anterior se le suma la volatilidad del precio interno del café colombiano, la situación actual es que el mercado se encuentra en una inestabilidad profunda en toda la cadena productiva, afectando tanto a los financiadores, como a los productores y a su vez a los trabajadores del sector, factores que repercuten a la inestabilidad del mercado interno en términos de la demanda.

Para ejemplificar ello, es preciso recordar lo ocurrido en abril de 2011, cuando 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, fecha en la que se presentó una fuerte tendencia a la baja, para colocarse por debajo de \$385.000 pesos.

Esto se da en unas circunstancias en donde, según cifras presentadas por la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, el año 2013, los costos estimados de producción eran de alrededor de \$550.000 por carga.

Como consecuencia de estas condiciones, el país vivió una crisis de orden nacional que resultó en un paro del sector cafetero para la época, teniendo que verse abocado el Gobierno nacional a aplicar medidas de emergencia traducidas en más de un billón de pesos para el presupuesto nacional entre los años 2012 y 2014, y generó un aumento en más del doble en los aportes de los cafeteros al Fondo Nacional del Café entre los años 2010 y 2014, \$576.000 millones.

El Gobierno nacional a través del programa Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC), en el año 2018, desembolsó la suma de \$100.000 millones, para el sector.

En los últimos años, esa inestabilidad aun afecta el mercado, como quiera que desde el mes de noviembre del año 2016 la tendencia del precio de la carga de 125 kilos ha estado a la baja. En 2018 el promedio estuvo en \$741.000, 9,4% por debajo del promedio de 2017 (\$818.000).

Si bien importantes iniciativas como la Ley 1969 de 2019 “Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café”, aportan a las

vicisitudes que vive el sector cafetero colombiano, lo cierto es que aún hay terreno para recuperar el mercado que alguna vez dio a Colombia cerca del 10% del PIB nacional.

3.1.2. Actualidad del mercado cafetero mundial

La crisis del sector cafetero colombiano no solamente se evidencia en el análisis del mercado interno del producto, pues si se hace un análisis comparativo con economías que se desenvuelven en el mercado del café, es posible evidenciar que la patología y el rezago van mucho más allá.

Tan solo en el año pasado la producción del top 2 del mercado mundial, Brasil y Vietnam aumentó en un 20% y 13,5% respectivamente, mientras que Colombia disminuyó su producción en un 5,6%, un porcentaje superior al de países como Honduras que disminuyó su producción en un 3,9%<sup>1</sup>.

Esto es consecuente con la participación colombiana en exportaciones mundiales durante los últimos 30 años, así:

Gráfico 2. Participación de Colombia en el mercado mundial



Tabla 3. % de participación decenio Colombia en las exportaciones de café

AÑO	% de Participación
2008	12%
2011	8%
2018	11%

OIC 2018.

Para el año 2018, según datos de la OIC (Organización Internacional del Café), las exportaciones totales ascendieron a 121.9 millones de sacos, de las cuales Colombia participó en 13.6 millones.

De igual manera, se puede evidenciar cómo en dos décadas Brasil ha logrado ampliar su producción de café un 86%, pasando de 27 millones a 51 millones de sacos, aumentando su participación en el mercado internacional, al pasar de 29% a 35%. En el mismo lapso, la productividad por hectárea aumentó por tres, elevándose a más de 25 sacos por hectárea. Adicionalmente, en el último cuarto de

siglo, la agricultura brasileña ha crecido a más del doble que el promedio nacional.

En contraste, en Colombia el sector cafetero va creciendo a ritmos insuficientes e inferiores al promedio nacional. En el mismo periodo de comparación, la producción y productividad de café ha disminuido y nuestra participación en el mercado internacional del café se ha evaporado. La productividad de Colombia en el año 2000 era similar a la de Brasil hoy, pero en la actualidad es la mitad de la brasileña<sup>2</sup>.

La fortaleza de la economía agrícola brasileña se ha fundamentado en combinar la inversión del sector privado de gran escala con la participación de los pequeños productores enmarcados y protegidos bajo la organización de grandes cooperativas fortalecidas y una constante inversión en la investigación de nuevas tecnologías.

Por otro lado, las áreas de café de Vietnam crecieron 23.9% anualmente durante la década de 1990. En 1997, el país era ya el cuarto exportador del mundo después de Brasil, Colombia e Indonesia. Solo tres años después, Vietnam sobrepasó a Indonesia y a Colombia para convertirse en el segundo mayor exportador del mundo. Durante el año 2012, las exportaciones alcanzaron un aumento récord de más de 30% a 1,7 millones de toneladas. Ese nivel de exportación superó a la primera posición de Brasil. Actualmente, el café robusta de Vietnam representa el 70% del café que se comercializa en el mundo<sup>3</sup>.

Así las cosas, la caída en la participación en el mercado internacional es solo una consecuencia de la crisis estructural del sector, se explica entonces por una combinación de factores dentro de los cuales es posible identificar i) las pérdidas monetarias en las que incurren los productores a lo largo del país, hecho que los ha obligado a trasladarse a otros cultivos como el del cacao o plátano, porque los costos de producción en algunos casos superan los precios de venta en más de 40% en la gran mayoría de los departamentos donde se cultiva el café; y ii) el rezago en el apoyo en temáticas claves que permitan la innovación y la utilización de nuevas tecnologías para mejorar la productividad del mercado.

3.2. Mercado laboral cafetero

La problemática del sector cafetero en Colombia, lamentablemente repercute en una población vulnerable que se esbozó al principio de esta exposición de motivos, el productor y el recolector de café y sobre los cuales es preciso legislar con el objetivo de proteger su bienestar y porvenir.

Como consecuencia de la volatilidad de los precios del café en Colombia, desde el año 2018, el

<sup>1</sup> Federación Nacional de Cafeteros. Comportamiento de la industria cafetera 2018. Bogotá. 2018.

<sup>2</sup> Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia. 2014.

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

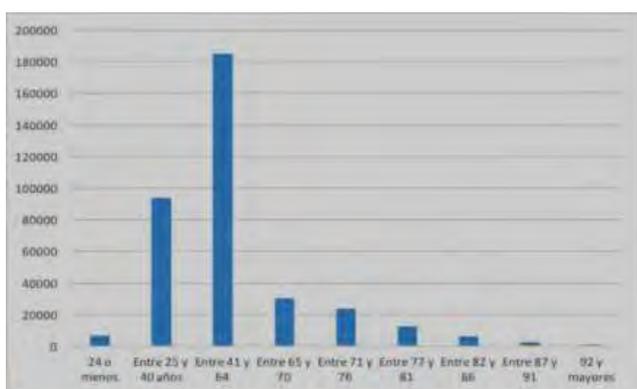
sector cafetero ha perdido cerca de 40.000 hectáreas de cultivos, ya que parte del gremio ha decidido trasladarse a otros productos más rentables, debido a los bajos precios que no cubren los costos de producción. Durante ese mismo periodo se estima que en la industria cafetera colombiana unas 25.000 familias abandonaron el cultivo de café para pasar a otras actividades de agricultura como la producción de aguacate, frutas cítricas o destinar sus terrenos al sector del turismo<sup>4</sup>.

Ello es consecuente con el panorama que en esta década se ha venido identificando respecto del mercado laboral cafetero. Recientemente la proporción de empleados en la agricultura sobre la masa laboral ha venido disminuyendo debido al desplazamiento forzado y el aumento de las oportunidades laborales en las ciudades, lo que ha generado la disminución de la población rural.<sup>5</sup>

La población rural en Colombia ha cambiado del 37% al 24%, entre 1981 y 2014, disminución que se explica en parte por las oportunidades brindadas a los jóvenes en las ciudades para conseguir un ingreso estable, oportunidades de estudio, capacitación técnica y servicios de salud y del sistema de seguridad social, por lo que la población rural es cada vez más vieja y escasa.

En el sector cafetero, este fenómeno se manifiesta en que el 34,6% de la mano de obra se encuentran entre los 41 y 64 años, además se observa cómo la población relevo, es decir, los que se encuentran entre 25 y 40 años, apenas representa el 17,54%, es decir, que por cada joven entre los 25 y 40 años hay 1.97 personas entre los 41 y 64 años. A largo plazo, con el aumento en la demanda por mano de obra en los cafetales, se espera un déficit actual del 2% de mano de obra con un aumento exponencial si no se mejoran las condiciones laborales de los productores y recolectores.<sup>6</sup>

**Gráfico 3. Distribución de la mano de obra cafetera**



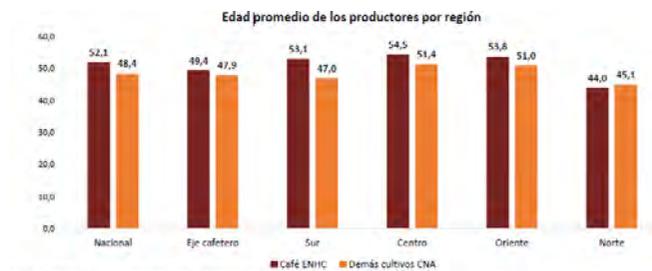
<sup>4</sup> Cafeteros se pasan a otros cultivos por bajos precios del grano, 8 de mayo de 2019. Portal Portafolio en línea, consultado el 11 de septiembre de 2019.

<sup>5</sup> Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia. 2014.

<sup>6</sup> Ídem.

De manera que la edad promedio del sector cafetero está en 52 años, por encima del promedio de los demás sectores agrícolas.

**Gráfico 4. Edad promedio de los productores (2018)**



Fuentes: Dirección de Investigaciones Económicas. Federación Nacional de Cafeteros. ENHC-08. Sur: Huila, Cauca, Nariño, Cauquetá y Putumayo. Eje Cafetero: Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca y Chocó. Centro: Tolima, Cundinamarca y Meta. Oriente: Santander, Boyacá, Norte de Santander y Casanare. Norte: La Guajira, Cesar y Magdalena. Bolívar: \*Se excluyeron Bolívar, Putumayo y Chocó.

Si no se realizan los ajustes pertinentes a través de normas de orden público que permitan reequilibrar el espectro de oportunidades del sector rural cafetero al del sector urbano, aquel, un sector que de por sí ya está en crisis, se seguirá contrayendo a un ritmo aún mayor.

Adicionado a ello, es justo identificar la precaria situación en la que se encuentran los trabajadores cafeteros en la actualidad, desde la perspectiva de los derechos asociados con la seguridad social integral. Si bien el 96,7% de los productores se encuentran asociados al régimen de seguridad social en salud, de ellos el 77,9% lo está en el régimen subsidiado<sup>7</sup>.

Para ahondar en la criticidad del escenario, se encuentra que tan solo el 8,8% de los productores cafeteros está afiliado a algún régimen pensional o ya recibe pensión, situación que hace necesario encontrar elementos de carácter legal para, por un lado, dinamizar la producción y el mercado de este sector de la agricultura colombiana, y de paso que garantice unas condiciones mínimas de bienestar y de derechos para los productores y recolectores del café en Colombia.

**Gráfico 5. Situación de afiliación al sistema pensional (2018)**



Fuente: Dirección de Investigaciones Económicas. Federación Nacional de Cafeteros. ENHC-08

En conclusión, para que la comercialización y producción del café sea viable y se supere la crisis actual se debe aumentar el bienestar de los

<sup>7</sup> Dirección de Investigaciones Económicas. Federación Nacional de Cafeteros. ENHC-08. 2018.

productores y recolectores de café, facilitándoles el acceso a seguridad social (Sisbén, Régimen Subsidiado de Salud y BEPS) a través de los mecanismos que se disponen en el articulado de la presente ley. Con esto no solo se garantiza el bienestar de los actuales recolectores y productores más pobres, sino que se generan los incentivos necesarios para que haya relevo generacional.

Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), son un programa de ahorro voluntario para la vejez, impulsado por el Gobierno nacional que favorece a millones de colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que, habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla. Le permiten al afiliado ahorrar la cantidad que quiera y cuando pueda, sin multas o intereses de mora en caso de no poder realizar aportes. Además, el Gobierno nacional premia el esfuerzo al ahorro entregando un subsidio del 20 por ciento sobre lo que se haya ahorrado.

Estar en el programa BEPS, es tener la oportunidad de iniciar un ahorro que será disfrutado en la vejez como una forma de ingreso, este ahorro voluntario por ser flexible en su monto y periodicidad, les permitirá a los afiliados administrar de una mejor forma los ingresos de la etapa productiva, que en el sector cafetero tiene un margen de variabilidad alto.

En ese orden de ideas, extender la aplicación del piso de protección social que se introdujo en el Plan Nacional de Desarrollo en beneficio de los caficultores que, por la estacionalidad y tiempos de cosecha, pueden llegar a percibir en 1 o 2 meses más de 1 SMLMV, pero cuyos ingresos en promedio en el año no superan dicho monto es una garantía mínima, se armoniza con las condiciones especiales de estos trabajadores.

Bajo la redacción actual de la norma, estos caficultores se quedan por fuera del ámbito de aplicación del piso mínimo, por ello se precisa la misma para este sector. En adición a ello, teniendo en cuenta las restricciones presupuestales que el Gobierno nacional posee, también se crea una alternativa con el programa de donación voluntaria “Quiero a los Cafeteros” el cual permitirá recolectar recursos adicionales para asegurar mejores posibilidades y condiciones sociales para la etapa de vejez de los recolectores y caficultores más pobres, en el Fondo para la Vejez de los Cafeteros, destinado para tal fin.

### **3.3. Beneficiarios del proyecto de ley**

El proyecto de ley beneficiará a cerca de 563.000 familias cafeteras, personas productoras de más de 877.000 hectáreas en café<sup>8</sup>, dinamizando el sector a través de políticas sectoriales que permitan el

aumento del consumo interno, la tecnificación del producto y la garantía de derechos mínimos para el bienestar de este sector socioeconómico.

### **3.4. Fundamentos constitucionales y legales**

#### **3.4.1 Fundamento constitucional**

La propuesta legislativa contenida en este proyecto se enmarca en la Constitución Política de Colombia y particularmente en los siguientes artículos:

(...)

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

**Artículo 65.** *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.*

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

21. *Expedir las leyes de **intervención económica**, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.*

**Artículo 334.** *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para 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. También para promover la productividad*

<sup>8</sup> Federación Nacional de Cafeteros. Comportamiento de la industria cafetera 2018. Bogotá. 2018.

y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

(...)

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

(Subrayado fuera del original).

#### 3.4.2. Fundamentos legales

La procedibilidad de esta iniciativa legislativa en el seno de la presente Comisión se enmarca en la Ley 3ª de 1992, y particularmente en el artículo 2º, a saber:

(...)

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

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

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (Subrayado fuera del original).

#### 4. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley 065 de 2019 Senado, “*por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los Cafeteros”, se declara el café como bebida nacional y se dictan otras disposiciones*”.

### TEXTO PROPUESTO

*por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los Cafeteros”, se declara el café como bebida nacional y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto mejorar el bienestar del sector cafetero a través de la creación del programa de donación voluntaria “Quiero a los Cafeteros”; declarar el café como bebida nacional; e incentivar el consumo interno.

Artículo 2º. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, aplican las siguientes definiciones:

- 1. Pequeño productor:** Persona natural que explota o ejerce el control técnico, económico, administrativo sobre un área de café o finca cafetera mediante la toma de decisiones de siembra, eliminación o zoqueo del lote, entre otras, y cuyos activos no superan el equivalente a doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) siempre y cuando el setenta y cinco por ciento (75%) de sus activos estén invertidos en el sector cafetero y no menos de las dos terceras partes de sus ingresos provengan de dicha actividad.
- 2. Recolector de café:** Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y por medidas durante la recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen.

### CAPÍTULO I

#### Medidas para mejorar el bienestar de los cafeteros

Artículo 3º. *Programa de donación Quiero a los Cafeteros.* Autorícese al Gobierno nacional la creación del programa de donación voluntaria por parte de los compradores y consumidores de café o sus productos derivados denominado Quiero a los Cafeteros. Tendrá como propósito el recaudo organizado de aportes voluntarios hasta por el 20% del precio pagado por la compra de café en cualquiera de sus formas o productos con café. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad al Fondo para la Vejez de los Cafeteros, junto con las partidas presupuestales que designe el Gobierno nacional.

Artículo 4º. *Fondo para la Vejez de los Cafeteros.* Con el fin de administrar los recursos que se recauden y apropien por concepto del programa Quiero a los

  
RODRIGO VILLALBA MOSQUERA  
Senador Ponente

Cafeteros, créese un patrimonio autónomo “Fondo para la Vejez de los Cafeteros”, cuyos recursos se destinarán de manera exclusiva a la financiación de programas orientados a generar ingresos durante su vejez a los pequeños productores y recolectores de café.

Deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, y de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto expida el Gobierno nacional. La junta directiva del patrimonio autónomo deberá estar integrada por representantes del Gobierno nacional y del gremio cafetero en Colombia.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará la materia en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. *Acceso al Piso de Protección Social.* Los pequeños productores y recolectores de café que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV) deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por:

- i) El Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud.
- ii) El Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez, y
- iii) El seguro inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS siempre y cuando no superen el tope de ingresos de (1) salario mínimo mensual legal vigente en promedio durante un (1) año calendario.

En estos eventos el aporte al programa de los Beneficios Económico Periódicos (BEPS) deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del seguro inclusivo.

Sin perjuicio de lo anterior, las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del Piso de Protección Social de que trata este artículo y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. En todo caso, las personas deberán cumplir con los requisitos de acceso o pertenencia a los diferentes componentes del Piso de Protección Social.

**Parágrafo primero.** En ningún caso el ahorro en el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos podrá ser inferior al tope mínimo establecido para ese servicio social complementario.

**Parágrafo segundo.** El Gobierno nacional en un término no mayor de seis (6) meses, reglamentará la materia; así mismo podrá establecer mecanismos para que los pequeños productores y recolectores de café al programa BEPS, realicen ahorros en este servicio social complementario de forma conjunta con la adquisición de bienes y servicios, y para que los trabajadores dependientes cobijados por el presente artículo tengan acceso al sistema de subsidio familiar.

**Parágrafo tercero.** Lo dispuesto en esta norma de ninguna manera se podrá interpretar como la imposibilidad de los cafeteros a ingresar al Sistema de seguridad Social Integral.

## CAPÍTULO II

### De la declaratoria del café como bebida nacional

Artículo 6°. *Declaratoria del café como bebida nacional.* Declárase al café de Colombia como producto y bebida nacional en razón de su relevancia histórica, social, económica y cultural.

El Gobierno garantizará las denominaciones de origen del café colombiano y la debida protección de sus características fisicoquímicas. Así mismo, la Superintendencia de Industria y Comercio realizará las revisiones necesarias para evitar que cafés con orígenes distintos sean comercializados en el país como “Café de Colombia”.

Parágrafo: El Gobierno reglamentará la materia en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

## CAPÍTULO III

### De la promoción del consumo interno

Artículo 7°. *Promoción del consumo interno de café colombiano.* El Ministerio de Agricultura, en coordinación con el Ministerio de Industria y Comercio, diseñará e implementará, estrategias de promoción del consumo de café colombiano, tanto en el exterior, como en el interior del país.

Parágrafo. La promoción del consumo de café colombiano deberá fundamentarse en estrategias de largo plazo, donde se estimule la demanda efectiva y se fortalezca la oferta con innovación.

Artículo 8°. *Compras de café colombiano por parte de las entidades públicas o de economía mixta.* Las entidades públicas o de economía mixta del Estado colombiano de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que les sea aplicable, cuando compren café, preferirán los cafés locales, producidos en Colombia.

Parágrafo. Toda compra de café por parte de las entidades públicas o de economía mixta deberá ser

realizada, tomando en consideración los términos de la Ley 816 de 2003, a través de la cual se busca apoyar a la industria nacional a través de la contratación pública.

Artículo 9°. *Inclusión del café en programas de alimentación.* El Estado adoptará acciones para fomentar la oferta y el consumo de café en el marco de los programas de alimentación financiados con recursos públicos, siempre y cuando sea permitido, de acuerdo a las condiciones nutricionales de cada programa. Para ello, en un plazo no mayor a seis (6) meses, el Ministerio de Salud dispondrá una actualización de los resultados de estudios existentes sobre el café en la salud, y determinará la viabilidad de incluirlo en la alimentación infantil, de adultos y adultos mayores financiados por el Estado. Hecha la determinación, si resultare favorable se procederá en un término no mayor a 6 meses a incluirlo en dichas dietas.

Artículo 10. *Costos y deducciones imputables al IBC de los pequeños productores y recolectores de café.* Los pequeños productores y recolectores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

Para efectos de la determinación del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores independientes por cuenta propia que clasifiquen como pequeños productores y recolectores de café en los términos de la presente ley, se entenderá que los costos y deducciones que se pueden imputar a la base mínima corresponden en el mismo porcentaje y alcance a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra en los cultivos de café de que trata el artículo 66-1 del Estatuto Tributario.

Artículo 11. *Reglamentación.* El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
RODRIGO VILLALBA MOSQUERA  
Senador Ponente

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2019.

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 65 de 2019 Senado, “*por la cual se adoptan medidas para contribuir el bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los Cafeteros” y se declara el café como bebida nacional*”

  
RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de diecisiete (17) folios.

  
RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 91 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se declara al río Grande de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras disposiciones.*

### 1. Antecedentes

El presente proyecto es de iniciativa parlamentaria y fue presentado por el honorable Senador Carlos Manuel Meisel Vergara el 14 de agosto de 2018 ante la Secretaría General del honorable Senado de la República. El proyecto fue insertado en la *Gaceta del Congreso* número 601 de 2018 y remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente para el respectivo trámite legislativo. El proyecto fue aprobado en primer debate con ponencia de la honorable Senadora Milla Patricia Romero Soto, quien ocupaba mi curul durante mi licencia de maternidad; terminada la cual, me fue asignada la ponencia para segundo debate.

## 2. Objeto

La presente ley tiene como objeto declarar como hidrovía al río Grande de la Magdalena con el fin de mejorar la navegación, la actividad portuaria, y el aprovechamiento sostenible y competente de la cuenca, constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país.

## 3. Justificación

### RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA

El río Grande de la Magdalena es reconocido como el eje de desarrollo nacional más importante. Así lo señala el ingeniero geográfico, Eufasio Bernal Duffo<sup>1</sup> cuando desarrolla su historia. Reconociendo su protagonismo en los asuntos ambientales, culturales, sociales, económicos, demográficos, urbano, históricos e hidrográficos. Señala igualmente que el río tiene tres etapas de corrientes hídricas. A saber:

#### “Alto Magdalena

Comprende desde su nacimiento hasta La Dorada, un trayecto torrencioso y juvenil de 639 km aproximadamente. A 100 km de su nacimiento, en El Hato, entrando al valle de Garzón, tiene una altura de 700 m s. n. m. y un declive de 30 m/km. Pasa luego por Neiva, situada a una elevación de 472 y desciende hasta Honda, a 229 m con pendientes promedio de 0,6 m/km y 565 km de recorrido. En este trayecto recibe las aguas de los ríos Páez, Saldaña, Coello, Totaré y Gualí, provenientes de la cordillera Central, y de los ríos Suaza, Cabrera, Prado, Sumapaz y Bogotá, originarios de la cordillera Oriental.

#### El Magdalena Medio

Desde La Dorada (algunos lo inician en Honda) y se extiende hasta El Banco, en la desembocadura del río Cesar, a una altura de 33 m s. n. m. Hasta la localidad de Bodega Central, tiene 386 km y hasta El Banco, 542 km, con una pendiente media de 0,35 m/km y un caudal promedio de 4.224 m<sup>3</sup>/s. Ya en este sitio ha recibido aguas de varios ríos: el Guarinó, La Miel, Nare, Cimitarra y Simití por la margen occidental y de los ríos Negro, Carare, Opón, Sogamoso y Lebrija por la oriental.

#### El Bajo Magdalena

Desde El Banco a su desembocadura en Bocas de Ceniza, en una longitud de 515 km, incluyendo el delta, que prácticamente comienza en Calamar, Bolívar. Aquí lleva un caudal promedio de 7.100 m<sup>3</sup>/s. A la bahía de Cartagena llega por el canal del Dique. En la depresión Momposina se forma un delta en el que confluyen los ríos Cauca, Cesar y San Jorge, formando una vasta región inundable. Luego

de la desembocadura del río Cesar, el Magdalena se abre en los brazos de Loba y Mompós y al sur de Tacamocho (Bolívar) vuelve a formarse un solo cauce. Más adelante, en Calamar, comienza el canal del Dique, que llega a la bahía de Cartagena, mientras el cauce principal continúa a Barranquilla, donde desemboca en Bocas de Ceniza”<sup>2</sup>.

Se le adjudica al río Grande de la Magdalena tener un territorio que comprende el 49% de la población en Colombia y de estar conformado por 596 municipios ribereños (128 municipios) y no ribereños (468 municipios)<sup>3</sup>. Allí se afirma que “Colombia cuenta con una legislación ambiental bien desarrollada en el sentido de su acoplamiento con la legislación internacional y los temas de vanguardia en materia ambiental, no se encuentra una política rectora encaminada a la protección y conservación sostenible de la cuenca del río Magdalena”.

La Corte Constitucional<sup>4</sup> frente al río Grande de la Magdalena ha señalado la necesidad de realizar un manejo integrado del mismo, dadas sus características como ecosistema vital. De allí que señale:

Una visión integral del río y su cuenca es indispensable para proteger el derecho a la vida y articular las acciones que en el área de su jurisdicción han de realizar las diferentes entidades territoriales. El manejo integrado de la cuenca del río Magdalena se basa en el hecho de que el agua forma parte integrante de un ecosistema fundamental para la vida y los derechos conexos con ella, amén de ser un bien común, cuya preservación resulta por tanto indispensable y cuya vulnerabilidad y fragilidad demandan una planificación que comprenda la hoya hidrográfica en su totalidad, en materias como el uso del suelo, del agua y de los mecanismos de gestión apropiados, incluyendo los sistemas que en el desembocan y aquellos donde vierte finalmente sus aguas.

“En cuanto a la libertad de configuración del legislador y a la autonomía de la entidad, esta Corte insiste en la amplia libertad de configuración que le compete al Legislador para regular lo atinente a la organización y financiación de Cormagdalena, y de otra parte, el carácter autónomo de esa entidad, el cual no se ve disminuido por la regulación que desarrolle el Legislador, dentro del marco de

<sup>2</sup> Ibíd.

<sup>3</sup> Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Río Magdalena, informe social económico y ambiental. 2013. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Presentacion%20R%20C3%ADo%20Magdalena%20Procurador%20Delegado%20para%20Asuntos%20Ambientales%20y%20Agrarios.pdf].

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-509/08 del 21 de mayo de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>1</sup> Bernal Duffo, Eufasio. El río Magdalena: Escenario primordial de la patria. Disponible en: [http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-282/el-rio-magdalena-escenario-primordial-de-la-patria].

creación constitucional determinado por el artículo 331 superior”.

De otro lado, la Constitución Política<sup>5</sup> creó como órgano autónomo la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena. A dicha entidad se le entregó las funciones de recuperación de la navegación, actividad portuaria, adecuación y conservación de tierras, generación y distribución de energía; aprovechamiento y preservación del ambiente, recursos ictiológicos y recursos naturales renovables.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social<sup>6</sup> estudió el plan para restablecer la navegabilidad del río Grande de la Magdalena en el cual se registran los siguientes beneficios anuales:

**Tabla 4: Beneficios anuales**

Beneficios anuales con respecto a los costos intermodales y de operación <sup>43</sup>	Porcentaje de Participación
Ahorros de tiempo.	0.10%
Ahorros por mejoras en accesibilidad.	0.02%
Ahorros en costos de operación.	45.31%
Ahorros en costos de mantenimiento de infraestructura fluvial.	0.46%
Ahorro en pérdidas de la carga.	0.43%
Mayores ingresos por ventas de fletes.	41.49%
Mayores ingresos por arrendamiento de instalaciones al operador.	0.36%
Ahorros en costos de dragado.	1.17%
Ahorros en costos ambientales.	10.67%

Fuente: Cormagdalena

Una de las ventajas en el mejoramiento de la hidrovía corresponde a la reducción de los costos. De allí que en dicho Conpes se establezca que la reducción del costo de transporte (con medición *Doing Business*) es de USD242,80 en exportaciones, lo que equivale a un 16% de menores costos de transporte. Para ello, se presentó en dicho documento la siguiente tabla:

**Comparación costo total de transporte por vía terrestre Vs fluvial**

Destino	Km	Total USD
Bogotá - Cartagena (por ruta del Sol)	1060	\$ 1.522
Bogotá - Cartagena (fluvial)	1095	\$ 1.279,2

Fuente: Cálculos DNP-DIES-DDE

<sup>5</sup> Constitución Política, art. 331.

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3758. Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena. Disponible en: [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/conpes/fe-Conpes%20No.%203758-2013.pdf].

## HIDROVÍA

Las ventajas de las hidrovías, según *Información Marítima Latinoamericana*<sup>7</sup>, han sido comprobadas desde el contexto ambiental y económico, en tanto que se le atribuyen el descongestionamiento de carreteras. Se trata como ejemplo que, en Europa, son transportadas 800 millones de toneladas anualmente por 28.000 kilómetros de hidrovías. Igualmente, se registra que la UE en sus “Políticas de Transporte y Medio Ambiente” determina que el impacto ambiental por transporte fluvial es menor que el generado por otros medios de transporte.

Para Juan Carlos Muñoz Menna<sup>8</sup>, existen otras ventajas con las hidrovías. Al respecto muestra datos cuantitativos en tres aspectos: [1] “la protección ambiental (evita significativamente la emanación de gases tóxicos producidos en un 60 % por el parque automotor, en tanto cada una de las barcazas de la hidrovía que transporta 1.500 toneladas equivale aproximadamente a 60 camiones); [2] es el más barato entre otros medios alternativos (el costo aproximado del flete desciende de U\$S 0,035 por tonelada/km si el transporte es vial, a U\$S 0,025 si es ferroviario, y a U\$S 0,010 si es transportado por la hidrovía); y, [3] permite un importante ahorro energético (un HP mueve 150 kg en camión, 500 kg en ferrocarril, y 4.000 kg en una embarcación)”.

Guillermo Reinoso Rodríguez<sup>9</sup> abordó el tema de la hidrovía frente al río Magdalena en el cual se registra la participación de Julián Palacio Salcedo como gerente de la Sociedad Portuaria, quien señala que el “Proyecto de la hidrovía tendría, además, beneficios ambientales, pues este tipo de transporte genera cinco veces menos emisiones de carbono que el terrestre. Esto sin sumar que bloquearía el ingreso de unas 1.500 tractomulas que, en el mediano plazo, se estima demandará la industria petrolera. O se permite la entrada de esas tractomulas o se trabaja en el río, para evitar el colapso de las carreteras, por donde hoy se moviliza casi el ciento por ciento de la carga del país”.

## EJEMPLOS DE HIDROVÍAS

### HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ

La hidrovía Paraguay-Paraná es reconocida como uno de los mayores sistemas navegables del planeta, por su connotación histórica y económica. La Armada Argentina<sup>10</sup> ha señalada que entre los objetivos de la hidrovía se encuentran la “optimización como corredor de transporte fluvial

<sup>7</sup> Mundo Marítimo, Las ventajas de las hidrovías para el transporte de carga en Uruguay, 2017. Disponible en: [https://www.mundomaritimo.cl/noticias/las-ventajas-de-las-hidrovias-para-el-transporte-de-carga-en-uruguay].

<sup>8</sup> Muñoz Menna, Juan Carlos. El transporte por la hidrovía Paraguay-Paraná. Disponible en: [http://www.bcr.com.ar/pages/publicaciones/forevista.aspx?idArticulo=149].

<sup>9</sup> REINOSO RODRÍGUEZ, GUILLERMO. Hidrovía del Magdalena, la gran oportunidad de la región. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4225130].

<sup>10</sup> ARMADA ARGENTINA, hidrovía Paraguay-Paraná, disponible en: [http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/IIMM-05-Capitulo%205.pdf].

eficiente que garantice la navegación durante las 24 horas del día, los 365 días del año, a lo largo de la mayor parte de la hidrovía, y asegurar el uso completo de las flotas y de los puertos, identificando y caracterizando las alternativas más adecuadas para su desarrollo y consolidación principalmente como vía de entrada y salida de las producciones agropecuarias y extractivas de la región, a fin de lograr una mayor integración de las naciones localizadas en su área de influencia”.

La ANDI<sup>11</sup> haciendo una comparación entre el río Magdalena con la hidrovía de Paraguay-Paraná evidenció que la infraestructura y navegabilidad fluvial en Colombia registra retraso.

CARACTERÍSTICAS	CUENCA RÍO MAGDALENA	CUENCA PARAGUAY-PARANÁ
KM <sup>2</sup>	0.3 millones	2.2 millones
Longitud	900 kilómetros	3.500 kilómetros
Habitantes	35 millones	35 millones
PIB	US\$ 40.000 millones	US\$ 170.000 millones

Fuente: Boletín ANDI (número 12-235 diciembre 8-diciembre 14, 2015).

El Banco de Desarrollo de América Latina<sup>12</sup> ha reconocido la importancia del río Grande de la

<sup>11</sup> ANDI. Boletín número 12-235, diciembre 8-diciembre 14, 2015. Disponible en: [http://www.andi.com.co/Uploads/Bolet%C3%ADn%2012%20-%20235.%20Hidrov%C3%ADa%20R%C3%ADo%20Magdalena.pdf].

<sup>12</sup> Banco de Desarrollo de América Latina. Farromeque Quiroz, Rafael. Programa Regional para el Desarrollo de las Hidrovías Suramericanas: “Un renovado enfoque para impulsar la integración fluvial regional”. Disponible en:

Magdalena incluyéndola como parte del desarrollo hidrovial, ambiental, económico y social.



Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina, Farromeque Quiroz, Rafael, *Programa Regional para el Desarrollo de las Hidrovías Suramericanas*: “Un renovado enfoque para impulsar la integración fluvial regional”.

En este orden de ideas, las hidrovías desde el punto de vista económico, generan competitividad, reducción de costos, generación de economías de escala, inserción internacional. Desde lo ambiental, se reduce la contaminación, genera un transporte con mayor seguridad y mitiga la congestión del mismo, lo cual corresponde a la propuesta para que dichas actividades se desarrollen en el río Grande de la Magdalena como propósito estatal.

[http://portalcip.org/wp-content/uploads/2017/05/14.30-hs-Rafael-Farromeque-1\_CAF\_PROGRAMA-HIDROVIAS\_FARROMEQUE\_18mayo2017.compressed.pdf].

#### 4. Pliego de modificaciones

TEXTO ORIGINAL Y APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p>Artículo 1°. <i>Objeto</i>. La presente ley tiene como objeto declarar como hidrovía al río Grande de la Magdalena con el fin de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto</i>. La presente ley tiene como objeto declarar como hidrovía al río Grande de la Magdalena con el fin de mejorar la navegación, la actividad portuaria, <del>la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente y el aprovechamiento sostenible y competente de la cuenca</del> constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Hidrovía del río Grande de la Magdalena</i>. Declárese al río Grande de la Magdalena como hidrovía de Colombia, constituyéndose como proyecto estratégico preferente del orden nacional y motor de desarrollo ambiental, social y económico con una operación ininterrumpida para el tránsito de embarcaciones marítimas y mayores desde Puerto Salgar hasta la zona de enfilación marítima en Bocas de Ceniza y embarcaciones menores en todo su trazado.</p> <p>Parágrafo: Entiéndase como hidrovía el programa definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial e intermodal a lo largo del sistema hídrico del río Grande de la Magdalena, y promover los mejoramientos necesarios para garantizar el uso sostenible del recurso hídrico en toda su extensión.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Hidrovía del río Grande de la Magdalena</i>. Declárese al río Grande de la Magdalena <u>y al Canal del Dique</u> como hidrovía de Colombia, constituyéndose como proyecto estratégico preferente del orden nacional y motor de desarrollo ambiental, social y económico con una operación ininterrumpida para el tránsito de embarcaciones marítimas <u>y fluviales desde Puerto Salgar</u> hasta la zona de enfilaciones marítimas <u>en Bocas de Ceniza y embarcaciones menores en todo su trazado y Pasacaballo</u> en el departamento de Bolívar.</p> <p>Parágrafo: Entiéndase como hidrovía el programa definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial e intermodal a lo largo del sistema hídrico del río Grande de la Magdalena, <u>y promover que busca permitir</u> los mejoramientos necesarios para garantizar el uso sostenible del recurso hídrico en toda su extensión <u>y la promoción de la integración económica y el desarrollo social de su área de influencia.</u></p>

<p><b>TEXTO ORIGINAL Y APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>
<p>Artículo 3°. <i>Reglamentación.</i> La Nación, a través del Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena reglamentarán la condición de hidrovía del río Grande de la Magdalena en aras de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación y protección del ambiente. Para lo anterior, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:</p> <p>1. Condiciones de navegabilidad:</p> <p>1.1 Impulsar la adopción de acciones necesarias para que la hidrovía del río Grande de la Magdalena opere los 365 días del año y las 24 horas del día, con una profundidad mínima asegurada.</p> <p>1.2 Promover el diseño, adopción y consolidación de un modelo propio para el transporte hidroviario bajo una óptica multimodal, parte de un sistema logístico integral.</p> <p>1.3 Adopción de medidas y/o acuerdos para facilitar la navegación, tránsitos y transbordos, enmarcados dentro del concepto de facilitación del movimiento de personas, comercio y logística.</p> <p>2. Puertos, vínculos intermodales y logística:</p> <p>2.1 Promover la planificación del desarrollo de la hidrovía del río Grande de la Magdalena bajo una visión integral y sostenible.</p> <p>2.2 Apoyar la elaboración de proyectos viables de construcción, ampliación o mejoramiento de puertos, vías de conectividad férrea, vías de conectividad terrestre y Zonas de Actividad Logísticas (ZAL) dentro del área de influencia del río Grande de la Magdalena.</p> <p>2.3 Promover la ejecución de los procesos administrativos previos al llamado a licitaciones para la construcción de puertos, redes de conectividad y logística en el río Grande de la Magdalena.</p> <p>2.4 Impulsar la participación conjunta de los sectores público y privado en la ejecución de proyectos.</p> <p>2.5 Adelantar la reglamentación necesaria para impulsar el desarrollo del transporte multimodal en el país.</p> <p>3. Desarrollo tecnológico y desarrollo empresarial:</p> <p>3.1 Promover y apoyar el diseño y construcción naval de naves adecuadas a la tipología de la hidrovía navegable.</p> <p>3.2 Impulsar el diseño y la adopción de políticas de modernización de la flota.</p> <p>3.3 Promover el diseño de un sistema de información integral empresarial.</p> <p>3.4 Promover y difundir el conocimiento, prácticas y experiencias regionales e internacionales sobre el desarrollo de las hidrovías.</p> <p>3.5. Se impulsará el diseño de programas integrales para el desarrollo de puertos.</p> <p>3.6. Promover e impulsar los programas de generación eléctrica a partir de fuentes renovables en la macrocuenca del río Grande de la Magdalena. Los proyectos aportarán un porcentaje del valor Kw generado para la financiación de la navegación fluvial, conservación ambiental y recreación en la hidrovía del río Grande de la Magdalena.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Reglamentación.</i> La Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena, en articulación permanente con la Nación, a través de los ministerios de Transporte, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Comercio, Industria y Turismo, y de Minas y Energía, reglamentarán la condición de hidrovía del río Grande de la Magdalena y su ordenamiento hidrológico en aras de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación y protección del ambiente. Para lo anterior, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:</p> <p>1. Condiciones de navegabilidad:</p> <p>1.1 Impulsar la adopción de acciones necesarias para que la hidrovía del río Grande de la Magdalena opere los 365 días del año y las 24 horas del día, con una profundidad mínima asegurada.</p> <p>1.2 Promover el diseño, adopción y consolidación de un modelo propio para el transporte hidroviario bajo una óptica multimodal, parte de un sistema logístico integral.</p> <p>1.3 Adopción de medidas y/o acuerdos para facilitar la navegación, tránsitos y transbordos, enmarcados dentro del concepto de facilitación del movimiento de personas, comercio y logística.</p> <p>2. Puertos, vínculos intermodales y logística:</p> <p>2.1 Promover la planificación del desarrollo de la hidrovía del río Grande de la Magdalena bajo una visión integral y sostenible.</p> <p>2.2 Apoyar la elaboración de proyectos viables de construcción, ampliación o mejoramiento de puertos, vías de conectividad férrea, vías de conectividad terrestre y Zonas de Actividad Logísticas (ZAL) dentro del área de influencia del río Grande de la Magdalena.</p> <p>2.3 Promover la ejecución de los procesos administrativos previos al llamado a licitaciones para la construcción de puertos, redes de conectividad y logística en el río Grande de la Magdalena.</p> <p>2.4 Impulsar la participación conjunta de los sectores público y privado en la ejecución de proyectos.</p> <p>2.5 Adelantar la reglamentación necesaria para impulsar el desarrollo del transporte multimodal en el país.</p> <p>3. Desarrollo tecnológico y desarrollo empresarial:</p> <p>3.1 Promover y apoyar el diseño y construcción naval de naves adecuadas a la tipología de la hidrovía navegable.</p> <p>3.2 Impulsar el diseño y la adopción de políticas de modernización de la flota.</p> <p>3.3 Promover el diseño de un sistema de información integral empresarial.</p> <p>3.4. Promover y difundir el conocimiento, prácticas y experiencias regionales e internacionales sobre el desarrollo de las hidrovías.</p> <p>3.5. <u>Promover el desarrollo de negocios portuarios y servicios conexos al río Magdalena que impulsen el crecimiento y la integración regional.</u></p> <p>3.6. Se impulsará el diseño de programas integrales para el desarrollo de puertos.</p>

TEXTO ORIGINAL Y APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p>4. Mecanismos de gestión de la hidrografía:</p> <p>4.1 Crear el Sistema Nacional de Seguridad Integral Fluvial de la hidrografía del río Grande de la Magdalena que permita la navegación libre, segura, sostenible y la protección del medio ambiente a lo largo de la hidrografía mediante el trabajo articulado del Ministerio de Transporte en coordinación con la Dirección General Marítima (Dimar) y el apoyo de la Armada Nacional, para garantizar el Plan Maestro Fluvial con el fin de minimizar los riesgos que afecten el tráfico fluvial y el normal flujo de carga.</p> <p>4.2 Promover el desarrollo de sistemas de gestión de la hidrografía del río Grande de la Magdalena y la adopción de políticas públicas que favorezcan su implementación.</p> <p>4.3 Impulsar la conformación de equipos técnicos para identificar, analizar, evaluar los costos y promover proyectos de mejoramiento de la infraestructura, la navegabilidad, los puertos, la logística y la conectividad, bajo una visión integral, así como fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico.</p> <p>4.4 Apoyar el desarrollo de un sistema de información especializada para generar conocimiento, promover y difundir las prácticas y experiencias internacionales sobre el desarrollo y gestión de las hidrografía.</p> <p>4.5 Habilitar espacios de articulación institucional entre los actores de la hidrografía a nivel nacional e internacional.</p> <p>5. Sostenibilidad ambiental, social y financiera:</p> <p>5.1 El proyecto de convertir al río Grande de la Magdalena en una hidrografía debe garantizar su sostenibilidad ambiental, social y financiera.</p> <p>5.2 Planes de acompañamiento para beneficio de las poblaciones.</p> <p>5.3 Procurar por la protección de la relación ambiente-puerto-ciudad.</p>	<p><u>3.7. Promover e impulsar los programas de generación eléctrica a partir de fuentes renovables en la macrocuenca del río Grande de la Magdalena. Los proyectos aportarán un porcentaje del valor Kw generado para la financiación de la navegación fluvial, conservación ambiental y recreación en la hidrografía del río Grande de la Magdalena.</u></p> <p><u>3.8. Definir con el sector eléctrico las regulaciones de caudales de acuerdo con el almacenamiento en los embalses de las hidroeléctricas.</u></p> <p>4. Mecanismos de gestión de la hidrografía:</p> <p>4.1 Crear el Sistema Nacional de Seguridad Integral Fluvial de la hidrografía del río Grande de la Magdalena que permita la navegación libre, segura, sostenible y la protección del medio ambiente a lo largo de la hidrografía mediante el trabajo articulado del Ministerio de Transporte <u>y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</u> en coordinación con la Dirección General Marítima (Dimar) y el apoyo de la Armada Nacional, para garantizar el Plan Maestro Fluvial con el fin de minimizar los riesgos que afecten el tráfico fluvial y el normal flujo de carga.</p> <p>4.2 Promover el desarrollo de sistemas de gestión de la hidrografía del río Grande de la Magdalena y la adopción de políticas públicas que favorezcan su implementación.</p> <p>4.3 Impulsar la conformación de equipos técnicos para identificar, analizar, evaluar los costos y promover proyectos de mejoramiento de la infraestructura, la navegabilidad, los puertos, la logística y la conectividad, bajo una visión integral, así como fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico.</p> <p>4.4 Apoyar el desarrollo de un sistema de información especializada para generar conocimiento, promover y difundir las prácticas y experiencias internacionales sobre el desarrollo y gestión de las hidrografía.</p> <p>4.5 Habilitar espacios de articulación institucional entre los actores de la hidrografía a nivel nacional e internacional.</p> <p>5. Sostenibilidad ambiental, social y financiera:</p> <p>5.1 El proyecto de convertir al río Grande de la Magdalena en una hidrografía debe garantizar su sostenibilidad ambiental, social y financiera.</p> <p>5.2 Planes de acompañamiento para beneficio de las poblaciones.</p> <p>5.3 Procurar por la protección de la relación ambiente-puerto-ciudad.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Autorización.</i> Autorízase al Gobierno nacional y a los departamentos y municipios ribereños al río Grande de la Magdalena para que contribuyan al desarrollo portuario, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente y financiación. La presente autorización se otorga para la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinados al objeto que se refiere la presente ley.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Autorización.</i> Autorízase al Gobierno nacional y a los departamentos y municipios ribereños al río Grande de la Magdalena para que contribuyan al desarrollo portuario, <u>y el aprovechamiento sostenible y competente de la cuenca constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país.</u> <del>la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente y financiación.</del> La presente autorización se otorga para la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que se autorizaren apropiar <u>para Cormagdalena</u> en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinados al objeto que se refiere la presente ley.</p> <p><u>Parágrafo: La autorización del inciso precedente se dispone sin perjuicio de la contribución por valorización que pudiere establecer Cormagdalena, en observancia del artículo 18 de la Ley 161 de 1994.</u></p>

TEXTO ORIGINAL Y APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
	<u>Artículo nuevo. Fortalecimiento Institucional.</u> Con el fin de cumplir el objeto de la presente ley, el Gobierno nacional creará y reglamentará los mecanismos necesarios para fortalecer institucionalmente a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) como responsable de potenciar al río Magdalena como hidrovía nacional.
Artículo 5°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	Artículo 5°. <i>Vigencia y derogatorias:</i> La presente ley rige a partir de su publicación. <del>y deroga las normas que le sean contrarias.</del>

**5. PROPOSICIÓN**

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable al Proyecto de ley número 91 de 2018 Senado, “*por medio del cual se declara al río Grande de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras disposiciones*”, con pliego de modificaciones, y proponemos a la plenaria del honorable Senado de la República darle debate a la iniciativa.



**RUBY HELENA CHAGÚÍ SPATH**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

\* \* \*

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se declara al río Grande de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto declarar como hidrovía al río Grande de la Magdalena con el fin de mejorar la navegación, la actividad portuaria, y el aprovechamiento sostenible y competente de la cuenca constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país.

Artículo 2°. *Hidrovía del río Grande de la Magdalena.* Declárense al río Grande de la Magdalena y al canal del Dique como hidrovía de Colombia, constituyéndose como proyecto estratégico preferente del orden nacional y motor de desarrollo ambiental, social y económico con una operación ininterrumpida para el tránsito de embarcaciones marítimas y fluviales hasta la zona de enfilaciones marítimas en Bocas de Ceniza y Pasacaballo, en el departamento de Bolívar.

Parágrafo. Entiéndase como hidrovía el programa definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial e intermodal a lo largo del sistema hídrico del río Grande de la Magdalena, que busca permitir los mejoramientos necesarios para garantizar el uso sostenible del recurso hídrico en toda su extensión y la promoción de la integración económica y el desarrollo social de su área de influencia.

Artículo 3°. *Reglamentación.* La Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena, en articulación permanente con la Nación, a través de los Ministerios de Transporte, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Comercio, Industria y Turismo, y de Minas y Energía, reglamentarán la condición de hidrovía del río Grande de la Magdalena y su ordenamiento hidrológico en aras de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación y protección del ambiente. Para lo anterior, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

**1. Condiciones de navegabilidad**

1.1 Impulsar la adopción de acciones necesarias para que la hidrovía del río Grande de la

Magdalena opere los 365 días del año y las 24 horas del día, con una profundidad mínima asegurada.

- 1.2 Promover el diseño, adopción y consolidación de un modelo propio para el transporte hidroviario bajo una óptica multimodal, parte de un sistema logístico integral.
- 1.3 Adopción de medidas y/o acuerdos para facilitar la navegación, tránsitos y transbordos, enmarcados dentro del concepto de facilitación del movimiento de personas, comercio y logística.

## **2. Puertos, vínculos intermodales y logística**

- 2.1 Promover la planificación del desarrollo de la hidrovía del río Grande de la Magdalena bajo una visión integral y sostenible.
- 2.2 Apoyar la elaboración de proyectos viables de construcción, ampliación o mejoramiento de puertos, vías de conectividad férrea, vías de conectividad terrestre y Zonas de Actividad Logísticas (ZAL), dentro del área de influencia del río Grande de la Magdalena.
- 2.3 Promover la ejecución de los procesos administrativos previos al llamado a licitaciones para la construcción de puertos, redes de conectividad y logística en el río Grande de la Magdalena.
- 2.4. Impulsar la participación conjunta de los sectores público y privado en la ejecución de proyectos.
- 2.5. Adelantar la reglamentación necesaria para impulsar el desarrollo del transporte multimodal en el país.

## **3. Desarrollo tecnológico y desarrollo empresarial**

- 3.1. Promover y apoyar el diseño y construcción naval de naves adecuadas a la tipología de la hidrovía navegable.
- 3.2. Impulsar el diseño y la adopción de políticas de modernización de la flota.
- 3.3. Promover el diseño de un sistema de información integral empresarial.
- 3.4. Promover y difundir el conocimiento, prácticas y experiencias regionales e internacionales sobre el desarrollo de las hidrovías.
- 3.5. Promover el desarrollo de negocios portuarios y servicios conexos al río Magdalena que impulsen el crecimiento y la integración regional.
- 3.6. Se impulsará el diseño de programas integrales para el desarrollo de puertos.

3.7. Promover e impulsar los programas de generación eléctrica a partir de fuentes renovables en la macrocuenca del río Grande de la Magdalena. Los proyectos aportarán un porcentaje del valor Kw generado para la financiación de la navegación fluvial, conservación ambiental y recreación en la hidrovía del río Grande de la Magdalena.

3.8. Definir con el sector eléctrico las regulaciones de caudales de acuerdo con el almacenamiento en los embalses de las hidroeléctricas.

## **4. Mecanismos de gestión de la hidrovía**

- 4.1. Crear el Sistema Nacional de Seguridad Integral Fluvial de la hidrovía del río Grande de la Magdalena que permita la navegación libre, segura, sostenible y la protección del medio ambiente a lo largo de la hidrovía mediante el trabajo articulado del Ministerio de Transporte y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con la Dirección General Marítima (Dimar) y el apoyo de la Armada Nacional, para garantizar el Plan Maestro Fluvial con el fin de minimizar los riesgos que afecten el tráfico fluvial y el normal flujo de carga.
  - 4.2. Promover el desarrollo de sistemas de gestión de la hidrovía del río Grande de la Magdalena y la adopción de políticas públicas que favorezcan su implementación.
  - 4.3. Impulsar la conformación de equipos técnicos para identificar, analizar, evaluar los costos y promover proyectos de mejoramiento de la infraestructura, la navegabilidad, los puertos, la logística y la conectividad, bajo una visión integral, así como fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico.
  - 4.4. Apoyar el desarrollo de un sistema de información especializada para generar conocimiento, promover y difundir las prácticas y experiencias internacionales sobre el desarrollo y gestión de las hidrovías.
  - 4.5. Habilitar espacios de articulación institucional entre los actores de la hidrovía a nivel nacional e internacional.
- ## **5. Sostenibilidad ambiental, social y financiera**
- 5.1. El proyecto de convertir al río Grande de la Magdalena en una hidrovía debe garantizar su sostenibilidad ambiental, social y financiera.
  - 5.2. Planes de acompañamiento para beneficio de las poblaciones.

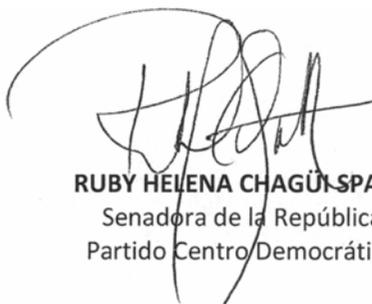
Procurar por la protección de la relación ambiente-puerto-ciudad.

Artículo 4°. *Autorización.* Autorízase al Gobierno nacional y a los departamentos y municipios ribereños al río Grande de la Magdalena para que contribuyan al desarrollo portuario, y el aprovechamiento sostenible y competente de la cuenca constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país. La presente autorización se otorga para la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que se autorizaren apropiar para Cormagdalena en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinados al objeto que se refiere la presente ley.

Parágrafo. La autorización del inciso precedente se dispone sin perjuicio de la contribución por valorización que pudiere establecer Cormagdalena, en observancia del artículo 18 de la Ley 161 de 1994.

Artículo 5°. *Fortalecimiento Institucional.* Con el fin de cumplir el objeto de la presente ley, el Gobierno nacional creará y reglamentará los mecanismos necesarios para fortalecer institucionalmente a la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), como responsable de potenciar al río Magdalena como hidrovía nacional.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL  
SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN  
REALIZADA EL DÍA 11 DE DICIEMBRE DE  
2018, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91  
DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se declara al río Grande  
de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras  
disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto declarar como hidrovía al río Grande de la Magdalena con el fin de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente constituyéndose como eje central e integrador multimodal del país.

Artículo 2°. Hidrovía del río Grande de la Magdalena. Declárese al río Grande de la Magdalena como hidrovía de Colombia, constituyéndose como proyecto estratégico preferente del orden nacional y motor de desarrollo ambiental, social y económico con una operación ininterrumpida para el tránsito de embarcaciones marítimas y mayores desde Puerto Salgar hasta la zona de enfilación marítima en Bocas de Ceniza y embarcaciones menores en todo su trazado.

Parágrafo: Entiéndase como hidrovía el programa definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial e intermodal a lo largo del sistema hídrico del río Grande de la Magdalena, y promover los mejoramientos necesarios para garantizar el uso sostenible del recurso hídrico en toda su extensión.

Artículo 3°. *Reglamentación.* La Nación, a través del Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena reglamentarán la condición de hidrovía del río Grande de la Magdalena en aras de mejorar la navegación, la actividad portuaria, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación y protección del ambiente. Para lo anterior, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

**1. Condiciones de navegabilidad**

- 1.1 Impulsar la adopción de acciones necesarias para que la hidrovía del río Grande de la Magdalena opere los 365 días del año y las 24 horas del día, con una profundidad mínima asegurada.
- 1.2 Promover el diseño, adopción y consolidación de un modelo propio para el transporte hidroviario bajo una óptica multimodal, parte de un sistema logístico integral.
- 1.3 Adopción de medidas y/o acuerdos para facilitar la navegación, tránsitos y transbordos, enmarcados dentro del concepto de

facilitación del movimiento de personas, comercio y logística.

## **2. Puertos, vínculos intermodales y logística**

2.1 Promover la planificación del desarrollo de la hidrovía del río Grande de la Magdalena bajo una visión integral y sostenible.

2.2 Apoyar la elaboración de proyectos viables de construcción, ampliación o mejoramiento de puertos, vías de conectividad férrea, vías de conectividad terrestre y Zonas de Actividad Logísticas (ZAL), dentro del área de influencia del río Grande de la Magdalena.

2.3 Promover la ejecución de los procesos administrativos previos al llamado a licitaciones para la construcción de puertos, redes de conectividad y logística en el río Grande de la Magdalena.

2.4 Impulsar la participación conjunta de los sectores público y privado en la ejecución de proyectos.

2.5 Adelantar la reglamentación necesaria para impulsar el desarrollo del transporte multimodal en el país.

## **3. Desarrollo tecnológico y desarrollo empresarial**

3.1 Promover y apoyar el diseño y construcción naval de naves adecuadas a la tipología de la hidrovía navegable.

3.2 Impulsar el diseño y la adopción de políticas de modernización de la flota.

3.3 Promover el diseño de un sistema de información integral empresarial.

3.4 Promover y difundir el conocimiento, prácticas y experiencias regionales e internacionales sobre el desarrollo de las hidrovías.

3.5. Se impulsará el diseño de programas integrales para el desarrollo de puertos.

3.6. Promover e impulsar los programas de generación eléctrica a partir de fuentes renovables en la macrocuenca del río Grande de la Magdalena. Los proyectos aportarán un porcentaje del valor Kw generado para la financiación de la navegación fluvial, conservación ambiental y recreación en la hidrovía del río Grande de la Magdalena.

## **4. Mecanismos de gestión de la hidrovía**

4.1 Crear el Sistema Nacional de Seguridad Integral Fluvial de la hidrovía del río Grande de la Magdalena que permita la navegación libre, segura, sostenible y la protección del medio ambiente a lo largo de la hidrovía me-

dante el trabajo articulado del Ministerio de Transporte en coordinación con la Dirección General Marítima (Dimar) y el apoyo de la Armada Nacional, para garantizar el Plan Maestro Fluvial con el fin de minimizar los riesgos que afecten el tráfico fluvial y el normal flujo de carga.

4.2 Promover el desarrollo de sistemas de gestión de la hidrovía del río Grande de la Magdalena y la adopción de políticas públicas que favorezcan su implementación.

4.3 Impulsar la conformación de equipos técnicos para identificar, analizar, evaluar los costos y promover proyectos de mejoramiento de la infraestructura, la navegabilidad, los puertos, la logística y la conectividad, bajo una visión integral, así como fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico.

4.4 Apoyar el desarrollo de un sistema de información especializada para generar conocimiento, promover y difundir las prácticas y experiencias internacionales sobre el desarrollo y gestión de las hidrovías.

4.5 Habilitar espacios de articulación institucional entre los actores de la hidrovía a nivel nacional e internacional.

## **5. Sostenibilidad ambiental, social y financiera**

5.1 El proyecto de convertir al río Grande de la Magdalena en una hidrovía debe garantizar su sostenibilidad ambiental, social y financiera.

5.2 Planes de acompañamiento para beneficio de las poblaciones.

5.3 Procurar por la protección de la relación ambiente-puerto-ciudad.

*Artículo 4°. Autorización.* Autorízase al Gobierno nacional y a los departamentos y municipios ribereños al río Grande de la Magdalena para que contribuyan al desarrollo portuario, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento, preservación, protección del ambiente y financiación. La presente autorización se otorga para la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinados al objeto que se refiere la presente ley.

*Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2019 SENADO

*por la cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Carrera 7ª No. 8-62

Bogotá, D. C.

### Asunto: CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2019 SENADO

*“por la cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones”.*

Este despacho recibió solicitud de concepto del Proyecto de ley número 90 de 2019 Senado, *“por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones”*, de manera atenta nos permitimos rendir concepto, con base en el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 733 de 2019, en los siguientes términos:

#### 1. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto presentado por los honorables Congresistas *Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Jorge Gómez Gallego, Antonio Sanguino Paz, Aída Avella Esquivel, María José Pizarro, Gustavo Bolívar, David Racero Mayorca, Victoria Sandino, Griselda Lobo Silba, Luis Alberto Albán, Omar Restrepo, Carlos Carreño y Julián Gallo*, tiene como objeto regular la conformación de la Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

#### 2. COMENTARIOS AL ARTICULADO

A continuación, se presentan los comentarios relacionados con el articulado del proyecto de ley:

##### 2.1. Artículo 1°

Frente a este artículo vale destacar que con el alcance propuesto en el proyecto de ley se desconoce la calificación en primera oportunidad que realizan las Empresas Promotoras de Salud (EPS), Administradora de Fondo de Pensiones (AFP), y Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), en todos los casos las Juntas Regional y Nacional de calificación de invalidez conocerán directamente de los asuntos. Lo que podría generar en la práctica congestión.

De igual manera, se propone la conformación de las Juntas de Calificación exclusivamente por médicos, es decir, excluye perfiles actuales como psicológicos y terapeuta físico u ocupacional, quedando la calificación únicamente desde la perspectiva médica, dejando de lado la valoración del rol laboral, rol ocupacional y otras áreas ocupacionales, que también son factores relevantes para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y ocupacional, conforme al Decreto 1507 de 2014.

Asimismo, no se tiene en cuenta un perfil administrativo para las juntas conformadas por tres (3) médicos, es decir, lo atinente a la operatividad, apoyo administrativo y jurídico de estas juntas, generando retroceso y evitando que los trámites sean ágiles.

##### 2.2. Artículo 2°

Se propone que la conformación de las salas de decisión se deje a iniciativa del Ministerio del Trabajo, quien cuenta con la información estadística de los casos que se atienden en las juntas. De igual forma es necesario precisar lo siguiente:

- Modificar el término de “licencia en salud ocupacional” por “licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo”, pues este ajuste fue introducido en la legislación desde el año 2012, con la Ley 1562.
- Precisar el requisito de experiencia, pues en varios apartes del proyecto se menciona un (1) año, tres (3) años y diez (10) años.

##### 2.3. Artículo 3°

Las salas de decisión integradas por tres (3) médicos especialistas en salud ocupacional y experiencia demostrada de diez (10) años, para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, su origen y la fecha de estructuración, genera

dificultades de acceso, pues esta exigencia de experiencia sólo podría cumplirse por médicos que trabajan con entidades de seguridad social actualmente y los miembros actuales de las juntas de calificación.

Así mismo, para las juntas regionales tipos A) y B), se exige experiencia exclusiva en calificación, pero en la práctica existen profesionales con posgrado en Seguridad y Salud en el Trabajo con cursos de calificación de invalidez, que se propone sean tenidos en cuenta, para superar las limitaciones del recurso humano.

En cuanto a las evaluaciones de atención de personas y términos para expedir dictámenes de las juntas por parte del Ministerio de Trabajo, en periodos trimestrales, esta disposición se encuentra muy onerosa. Por ello se propone el ajuste para que sea de manera semestral.

#### **2.4. Artículo 4°**

Frente al periodo de los miembros de las juntas actualmente es de tres (3) años, con el proyecto de ley se amplía a cinco (5) años y permite permanecer durante dos (2) periodos. Esto impediría la rotación de personal, contrario al objetivo del proyecto de ley.

#### **2.5. Artículo 5°**

El procedimiento de selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez se encuentra establecido en el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012. Se debe eliminar la participación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), pues los miembros de estas juntas no son servidores públicos.

#### **2.6. Artículo 6°**

La prohibición para la vinculación con entidades de Seguridad Social Integral o de Vigilancia y Control se encuentra regulada en el artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 1072 de 2015. En ese sentido, el proyecto de ley debería establecer parámetros más amplios y no ser de conformación única y exclusiva de médicos.

#### **2.7. Artículo 7°**

El presente artículo de transición es inoperante porque el periodo de vigencia de las actuales juntas de calificación venció hace más de cuatro (4) años, pues la lista de elegibles ya venció.

Frente a lo anterior, el Ministerio del Trabajo celebró el Contrato Interadministrativo N° 362 de 2010 con la Universidad Nacional de Colombia, cuya finalidad fue realizar el concurso para la selección de los miembros de las juntas regionales y

nacionales de calificación de la pérdida de capacidad laboral y de invalidez para el período 2011-2014.

Este contrato inició el 17 de noviembre de 2010 y terminó el 17 de noviembre de 2011, liquidado con acta del 27 de enero de 2012, cuyo objeto era: “Realizar el proceso de selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez del país”, la lista de elegibles igualmente fue para ese concurso que ya terminó y bajo el Decreto 2463 de 2001, que se encuentra derogado, siendo necesaria una ley que otorgue facultades para nombrar y realizar el concurso de las Juntas de Calificación de Invalidez.

De otro lado, los porcentajes de honorarios de los miembros de las juntas no pueden entregarse, pues actualmente las salas están conformadas por cuatro (4) miembros, quienes devengan el 15% del salario mínimo legal mensual vigente y el 40% para gastos de administración. En cambio, con el proyecto de ley estas juntas estarán conformadas por tres (3) miembros, mas no se menciona cómo será la distribución de los honorarios.

Por último, es necesario expresar que con este artículo de transición lo que realiza es prorrogar el término atípico de los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez. Sin embargo, es importante otorgar facultades al Ministerio del Trabajo para realizar el concurso para la selección de los miembros de las juntas, con base en los parámetros y requisitos establecidos en los artículos 5°, 6°, 8° y 9° del Decreto 1362 de 2013, que se encuentran suspendidos por el honorable Consejo de Estado.

#### **2.8. Artículo 9°**

Frente a las derogatorias, el artículo 12 del Decreto 2463 de 2001 fue derogado por el Decreto 1352 de 2013 y el artículo 7° del Decreto 1352 de 2013 fue compilado en el artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 1072 de 2015. De otro lado los artículos 5° y 6° del Decreto 1352 de 2013 están suspendidos por el Consejo de Estado.

### **3. CONVENIENCIA**

En consideración de lo anterior, el presente proyecto de ley presenta dificultades de conveniencia y de aplicación en el actual sistema de calificación del origen, pérdida de capacidad laboral y fecha de estructuración y no se ajusta a la regulación ya preestablecida en el Sistema de Seguridad Social consagrada en la Ley 100 de 1993, Decreto 19 de 2012, Ley 1562 de 2012 y Decreto 1072 de 2015.

De otro lado, es importante expresar que se requiere una ley en la que confiera facultades para nombrar y realizar el concurso de juntas de calificación de invalidez. Esto por cuanto la demanda de nulidad Radicación 11001022500020130177600 (4697-2013), mediante auto del 3 de febrero de 2015, demandante Carlos Alberto López Cadena, demandado Nación-Ministerio de Trabajo, se decretó la suspensión provisional de los efectos de los artículos 5°, 6°, 8° y 9° del Decreto Reglamentario 1362 de 2013, artículos que deberían ser retomados en un proyecto de ley para dar viabilidad a la conformación de las juntas de calificación que no han sido posible elegir desde el año 2014.

El Ministerio del Trabajo celebró el Contrato Interadministrativo número 362 de 2010 con la Universidad Nacional de Colombia, cuya finalidad fue realizar el concurso para la selección de los miembros de las juntas regionales y nacional de calificación de la pérdida de la capacidad laboral y de invalidez para el periodo 2011-2014, contrato que inició el 17 de noviembre de 2010 y terminó el 17 de noviembre de 2011, liquidado mediante acta de fecha 27 de enero de 2012, cuyo objeto era: “Realizar el proceso de selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez del país”, la lista de elegibles igualmente fue para ese concurso que ya terminó y bajo el Decreto 2463 de 2001, que se encuentra derogado.

Cordialmente,

  
EDNA PAOLA NAJJAR RODRIGUEZ  
Directora de Riesgos Laborales  
Ministerio del Trabajo

\* \* \*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los veinticinco (25) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Trabajo

**Refrendado por:** Doctora, Edna Paola Najjar Rodríguez - Directora de Riesgos Laborales al Proyecto de ley número 90 de 2019 Senado.

**Título del Proyecto:** “por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones”.

**Número de folios:** Seis (6) Folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el Día:** miércoles veinticinco (25) de septiembre de 2019, hora: 11:51 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN  
NACIONAL DE EMPRESARIOS DE  
COLOMBIA (ANDI) AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 42 DE 2019 SENADO**

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar su opinión sobre el proyecto.

La ANDI observa con preocupación la orientación de esta iniciativa que pretende eliminar de tajo toda forma de contratación que no sea directa. Esto, olvidando que la legislación colombiana, siguiendo las normas y principios de los organismos internacionales, ha avalado diferentes formas de contratación, en tanto y en cuanto sean acordes con la naturaleza del servicio que se presta.

La misma Organización del Trabajo (OIT), en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo ha tratado el tema de las diversas formas de contratación laboral y ha determinado los límites para evitar que se presenten relaciones triangulares, disfrazadas u ocultas en las que lleguen a existir verdaderas relaciones de trabajo, o se vulneren los

derechos laborales, pero nunca ha rechazado las formas de contratación tercerizadas.

Al estar contenidas en leyes de Colombia, expedidas en seguimiento de los postulados de la OIT, todas las figuras laborales utilizadas correctamente y de acuerdo a sus fines respetan los principios y derechos fundamentales de los trabajadores, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la no discriminación, el rechazo al trabajo infantil, a la servidumbre y a la esclavitud; postulados que atienden los objetivos del trabajo decente y la empresa sostenible, pregonados por la OIT.

Con un proyecto como este, se estaría no solo modificando abruptamente la legislación del trabajo, sino, además, dejando por fuera figuras tan importantes para el mercado de trabajo como son los contratos sindicales, la contratación a través de Empresas Temporales, las Cooperativas y, en general, las formas tercerizadas de contratación.

El proyecto de ley entonces está confundiendo la importancia de lo que significa que estas figuras respeten los derechos laborales y el fortalecimiento de los mecanismos de inspección, vigilancia y control del Ministerio de Trabajo, con la eliminación tajante de las mismas, alejándonos de las tendencias sociales, económicas y laborales que siguen los países de un mundo globalizado.

A manera de ejemplo, la OIT y la Corte Constitucional, han expresado que los estados tienen la obligación de promover todo tipo de cooperativas, incluidas las de trabajo asociado, y señalan que estas no pueden crearse o utilizarse para evadir la legislación del trabajo o para encubrir relaciones de trabajo dependiente.

De otro lado, la prohibición del Contrato Sindical afectaría considerablemente la posibilidad de que los sindicatos puedan participar en la gestión de las empresas y en la promoción del trabajo colectivo, facilitando la obtención de ingresos adicionales para los afiliados a la organización, y promoviendo como resultado general el bienestar de la sociedad. Recordemos que esta figura regulada en el Código Sustantivo del Trabajo es un mecanismo que fomenta, ante todo, las buenas relaciones entre trabajadores y empleadores.

En cuanto a las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), la Corte Constitucional en la Sentencia C-090 de 2014 expresó que la responsabilidad limitada de estas obedece a un propósito constitucional consistente en permitir el flujo de capital, la inversión y la estimulación del desarrollo empresarial del país. La separación patrimonial de la SAS cumple el propósito

constitucional de incentivar la creación de empresa y el desarrollo económico.

La Corte ha argumentado en sus sentencias que en ningún caso el modelo de limitación de la responsabilidad prevista para las SAS expone a los trabajadores al riesgo de hacer inexigibles sus derechos, en tanto que la legislación y la jurisprudencia han dispuesto para el reclamo de sus acreencias diversos mecanismos legales y jurisprudenciales. A manera de ejemplo, en los artículos 42 y 43 de la Ley 1258 de 2008, se consagra el levantamiento del velo societario y los trabajadores cuentan con herramientas legales y jurisprudenciales como la acción de nulidad, simulación, acción pauliana, acción de tutela y otras tendientes a garantizar la defensa de sus derechos.

La tercerización laboral, como ha dicho la OIT y como lo regula nuestro Código Sustantivo del Trabajo, no es prohibida en sí misma, es censurada cuando, mediante la ambigüedad o el disfraz, el empleador evade las obligaciones que le corresponden y, consecuentemente, desconoce los derechos de sus empleados. Para la ANDI, la problemática del abuso de la intermediación laboral ilegal debe abordarse bajo un enfoque diferente, debe capacitarse a los inspectores del trabajo para que hagan una correcta aplicación de las normas laborales ya existentes.

La legislación laboral colombiana contempla suficientes medidas que permiten proteger y velar por los derechos constitucionales y legales de los trabajadores, los cuales pueden ser activados o utilizados por todas aquellas personas que consideren que se están vulnerando sus derechos laborales en razón de una intermediación laboral ilegal.

#### **Entre estos mecanismos se encuentran**

- a) La Resolución 2021 de 2018, advierte una serie de indicios que se deben evaluar al momento de verificar si se está ante una intermediación ilegal y establece las sanciones en caso de presentarse una intermediación laboral ilegal, las cuales podrán imponerse hasta de cinco mil salarios mínimos a las empresas y las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado podrán ser objeto de disolución y liquidación.
- b) El artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo estipula la figura del contratista independiente y preceptúa que existirá solidaridad entre el beneficiario, dueño de la obra y el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, a menos que se trate

de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio.

- c) El artículo 35 del Código Sustantivo del Trabajo regula también el simple intermediario, definiéndolo como las personas que contratan servicios de otras para ejecutar trabajos en beneficio y por cuenta exclusiva de un empleador. El que celebre contrato de trabajo obrando como simple intermediario debe declarar esa calidad y manifestar el nombre del empleador. Si no lo hiciera así, responde solidariamente con el empleador de las obligaciones respectivas.
- d) Asimismo, se contempla la solidaridad en el artículo 67 del Código Sustantivo del Trabajo, cuando se presenta una sustitución patronal y el nuevo empleador debe responder solidariamente con el antiguo empleador por las obligaciones laborales que a la fecha de la sustitución sean exigibles.
- e) Otro mecanismo que se utiliza para velar por la adecuada aplicación de las figuras de intermediación o tercerización laboral es el llamado “contrato realidad”, consagrado en el numeral 2 del artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual surge como consecuencia de la acción de algunos empleadores de camuflar o disfrazar la existencia de una verdadera relación laboral. La aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas es solo dable al juez laboral, en el marco de un proceso jurisdiccional y no puede ser objeto de definición por parte de un inspector del trabajo.

#### En conclusión

1. Colombia ya cuenta con legislación y jurisprudencia suficiente en materia de intermediación laboral ilegal.
2. Con la legislación existente los empresarios tienen claridad en la manera de contratar, especializar y generar nuevos empleos mediante el uso de figuras ya establecidas.
3. A su vez, los trabajadores cuentan con los mecanismos de protección para que sean reconocidos sus derechos laborales.
4. La implementación de diversas modalidades de contratación representa un impacto positivo para la competitividad y productividad del país, fomenta la creación de nuevos empleos e impulsa a las pequeñas y medianas empresas a introducirse en las cadenas de valor nacionales y en el mercado internacional.
5. Finalmente, la ANDI reitera que el énfasis para evitar prácticas ilegales en la intermediación laboral y en los contratos para el su-

ministro de bienes y servicios debe recaer en la investigación que realicen los inspectores del trabajo sobre la violación de derechos laborales, constitucionales y prestacionales de los trabajadores.

En ese sentido, la ANDI estima que es inconveniente la aprobación de este proyecto

de ley; por ende, solicita que el mismo sea archivado.

Cordialmente,



ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA  
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales

#### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes consideraciones.

**Concepto:** Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

**Refrendado por:** Doctor, *Alberto Echavarría Saldarriaga*, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales.

**Al Proyecto de ley número 42 de 2019 Senado.**

**Título del proyecto:** “*por medio de la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral*”

**Número de folios:** cinco (5) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el Día:**

Martes veinticuatro (24) de septiembre de 2019

**Hora:** 12:03 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONTENIDO

Gaceta número 941 - jueves, 26 de septiembre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 209 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil se dictan otras disposiciones.....	1

### PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 65 de 2019 Senado, por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los cafeteros”, se declara el café como bebida nacional y se dictan otras disposiciones.....	5
---	---

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Senado de la República del Proyecto de ley 91 de 2018 Senado, por medio del cual se declara al río Grande de la Magdalena como hidrovía y se dictan otras disposiciones. ....	12
--	----

### CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 90 de 2019 Senado, por la cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones. ....	22
---	----

Concepto jurídico de La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) al Proyecto de ley número 42 de 2019 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral. ....	24
---	----

