



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1195

Bogotá, D. C., miércoles, 28 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 074 DE 2020,

por la cual se modifica la ley 1532 de 2012, por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones

Bogotá D.C., septiembre de 2020

Presidente

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ

Comisión Séptima Cámara de Representantes.

Congreso de la República.

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 074 de 2020, Por la cual se modifica la ley 1532 de 2012 "por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones"

Respetado presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda
Partido Liberal Colombiano
(Ponente)

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Esp. Com. Afro, Raizales y Palenqueras
Partido Colombia Renaciente
(Coordinador Ponente)

I. ANTECEDENTES

La iniciativa fue presentada en la legislatura pasada mediante el Proyecto de Ley No. 060 de 2019 Cámara, radicado el 23 de julio del año 2019. Sin embargo, debido a la contingencia y dificultades generadas por el COVID-19 en el trámite de los proyectos de ley, este proyecto fue archivado por tránsito de legislatura sin habersele podido dar discusión a la ponencia de primer debate en la Comisión Séptima de la corporación (publicada en Gaceta 1111 de 2019).

En consecuencia, se presentó una nueva iniciativa en el mismo sentido, el Proyecto de Ley 074 de 2020, de autoría de los Representantes José Luis Correa López y Óscar Hernán Sánchez, el cual fue radicado el 20 de julio de 2020.

Vale la pena mencionar que esta nueva iniciativa contiene no sólo el articulado propuesto en la ponencia para primer debate del proyecto de ley 061 de 2019, sino también todos los cambios propuestos por los Representantes que actuaron como ponentes en la legislatura pasada.

El Proyecto de Ley 074 de 2020 fue publicado en la Gaceta 652 de 2020 y por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara fuimos designados como ponentes, los Representantes Jhon Arley Murillo Benitez (coordinador ponente) y Juan Carlos Reinales Agudelo (ponente).

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

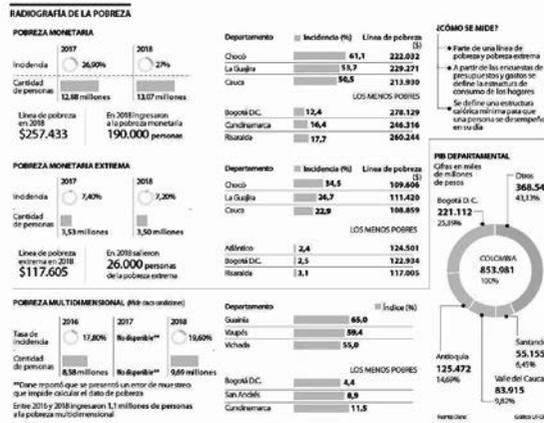
La presente iniciativa legislativa busca otorgar un subsidio a las mujeres cabeza de familia que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema y que no son beneficiarias de la licencia de maternidad, durante su etapa de post parto o lactancia; lo que se pretende hacer a través de la modificación de la Ley 1572 de 2012, por medio de la cual se adoptan medidas de política y se regula el funcionamiento del programa familias en acción.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia las mujeres que están en estado de lactancia se encuentran desamparadas.

<p>El primer objetivo de Desarrollo sostenible de la agenda 2030 de Naciones Unidas es el fin de la pobreza, y el quinto es la igualdad de género. A pesar de los avances que suponen la inclusión del enfoque de género en las agencias públicas y en los ajustes institucionales a nivel mundial, las mujeres aún se enfrentan a condiciones de inequidad y violencia, causada por un sinnúmero de dificultades para acceder a recursos económicos, educativos y a espacios políticos y de decisión.</p> <p>Estudios sobre la pobreza emitidos por la CEPAL (2004, 2007, 2014) las agencias de Naciones Unidas ONU mujeres (2014- 2015), Unicef (2012), la Agencia para el Desarrollo- PNUD (2015) y aquellos realizados por centros de estudios de universidades en Latinoamérica revelan que existen un mayor número de mujeres en situación de pobreza en relación con los hombres. En estos mismos estudios se ha encontrado que las posibilidades de acceso a un trabajo remunerado para las mujeres, se reduce en cuanto los roles culturalmente asignados como la maternidad y el cuidado recaen sobre ellas.</p> <p>En Colombia, los programas de transferencias condicionadas (PTC) surgen como una estrategia que, busca contribuir a la reducción de la pobreza, sin embargo, ha sido ampliamente documentado que, este tipo de programas no posibilitan cambios estructurales en las relaciones de poder, sino que por el contrario las refuerzan, al concebir a las mujeres no como titulares de derechos sino de responsabilidades. Los (PTC) deben tener en cuenta soluciones de largo alcance que permitan que las sociedades sean igualitarias y para ello deben evitar crear patrones de dependencia, ya que la mayoría de estos tienen un carácter temporal y no pueden garantizar de manera permanente el acceso a los derechos de inclusión social de las poblaciones o grupos más vulnerables.</p> <p>Aunque no se ha demostrado ampliamente que, el programa “Más familias en acción” genere cambios transformaciones estructurales en materia de desigualdad, es innegable que, a partir de su implementación se han observado mejoras significativas en el acceso a la educación, la nutrición y el acceso de los programas de crecimiento y desarrollo para los niños y niñas de las familias beneficiarias. Este tipo de transferencias condicionadas se convierten, para muchas mujeres cabeza de familia, en un ingreso que les permite cubrir algunas de sus necesidades.</p> <p>IV. MARCO NORMATIVO</p> <p>Ley 1785 de 2016</p> <p><i>“Artículo 5°. Focalización de beneficiarios. Harán parte de la Red Unidos y serán beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario:</i></p>	<p>a) <i>Los hogares en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</i></p> <p>b) <i>Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario - subsidio de vivienda urbano en especie, u otros proyectos estratégicos del Gobierno nacional dirigidos a la población en pobreza extrema;</i></p> <p>c) <i>Las comunidades étnicas en situación de pobreza extrema de acuerdo con los criterios concertados en la Mesa Permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y aquellos definidos por las normas que rigen el acceso preferencial de esta población;</i></p> <p>d) <i>Los hogares víctimas del conflicto armado que se encuentren en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos conjuntamente, por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</i></p> <p>e) <i>Los hogares en condición de pobreza extrema conformados por madres cabeza de familia de acuerdo con los lineamientos del Departamento Administrativo para la Prosperidad.</i></p> <p><i>Parágrafo 1°. Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario - subsidio de vivienda urbano en especie, serán aquellos certificados de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Ley 1537 de 2012.</i></p> <p><i>Parágrafo 2°. Con el propósito de realizar la evaluación de las políticas y para la priorización de los beneficiarios de la Red Unidos, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas enviará permanente la información que reposa en sus bases de datos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.”</i></p> <p>Constitución Política de Colombia</p> <p>Artículo 43 <i>“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá este subsidio alimentario si entonces estuviese desempleada o desamparada.”</i></p> <p>Ley 100 de 1993 <i>“por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”</i></p>
<p>Artículo 166. Atención materno infantil. <i>El plan obligatorio de salud para las mujeres en estado de embarazo cubrirá los servicios de salud en el control prenatal, la atención del parto, el control del postparto y la atención de las afecciones relacionadas directamente con la lactancia.</i></p> <p><i>Además, el plan obligatorio de salud, las mujeres en estado de embarazo y las madres de los niños menores de un año del régimen subsidiado, recibirán un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con cargo a este.”</i></p> <p>Ley 1822 de 2017: <i>“Por medio del cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.”</i></p> <p>Artículo 236. Licencia en la época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido. <i>Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Si se trata de un salario que no sea fijo como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor.</i> <i>Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:</i> <ol style="list-style-type: none"> <i>El estado de embarazo de la trabajadora.</i> <i>La indicación del día probable del parto</i> <i>La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.”</i> <p>V. CIFRAS</p> <p>Pobreza En Colombia</p> <p>La pobreza en Colombia es calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y se mide de dos maneras: 1) por el nivel de ingreso familiar, conocida como “pobreza monetaria” o 2) por un índice que incluye condiciones de la vivienda, condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos, denominada “pobreza multidimensional”.</p>	<p>La línea de pobreza extrema o línea de indigencia nacional del año 2018 fue de \$117.605 pesos y la línea de pobreza monetaria nacional del mismo año fue de \$257.433 pesos.</p> <p>A. Pobreza Monetaria</p> <p>Esta se define a partir de la estructura de consumo de los hogares, que el DANE mide con las encuestas de ingresos y gastos y de presupuesto.</p> <p>El porcentaje de personas pobres monetariamente en Colombia aumentó en 0,1%, al ubicarse en 26,9% en 2017. La pobreza extrema, a su turno, aumentó en un 0,2% con respecto a 2017 cuando fue del 7,4%.</p> <p>En los resultados de las encuestas nacionales de presupuestos de los hogares, se evidencia que entre 2017 y 2018 la proporción de hogares con ingresos insuficientes para adquirir una canasta de consumo básica pasó de 12.883.000 equivalente al 26,9% a 13.073.000 correspondiente al 27 %, es decir que casi tres de cada 10 colombianos están por debajo del nivel de ingresos calculado como línea de pobreza.</p> <p>La anterior información se relaciona con la estructura de una canasta básica de bienes, tanto alimentarios como no alimentarios, y desde allí se establece una línea de pobreza, que para 2018 se ubicó en un ingreso mensual de \$257.433, así que las personas que ganen más de esta cifra al mes no son consideradas como pobres por la autoridad estadística.</p> <p>A su vez el diario La República presenta algunas cifras en relación con esta materia:</p> <p>Al revisar los niveles económicos de la población, las regiones más pobres del país son Chocó donde 61,1% de la población se cataloga como pobre según este criterio. Le siguen La Guajira (53,7%); Cauca (50,5%); Magdalena (46,6%) y Córdoba (44,2%).</p> <p>Junto a la pobreza monetaria también se calcula la pobreza monetaria extrema, que fija cuánto es el dinero mínimo que se requiere para tener una canasta básica de alimentos con una estructura nutricional mínima para subsistir; en Colombia en 2018 la definición de pobreza extrema se fijó por debajo de \$117.605. En 2018, en el país había 3,50 millones de personas por debajo de la línea de pobreza extrema y el departamento con más habitantes en esa condición es Chocó, con 34,5% de su población, seguidos por La Guajira, con 26,7%, y Cauca, con 22,9%.¹ Las ciudades</p> <p>¹ La República: Así es el mapa de la pobreza en Colombia que debe sortear Iván Duque.</p>

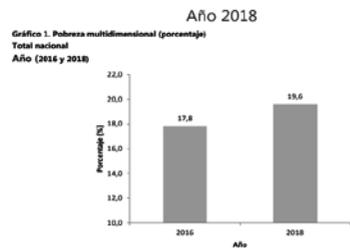
que presentaron el menor porcentaje de pobreza monetaria extrema fueron Bucaramanga con 1,6% (incluyendo su área metropolitana) y Pereira con 1,7%, mientras que las ciudades donde hay más personas en esta situación fueron Quibdó (16,9%) y Riohacha (16%).



Fuente tomada del diario La República

B. Pobreza Multidimensional

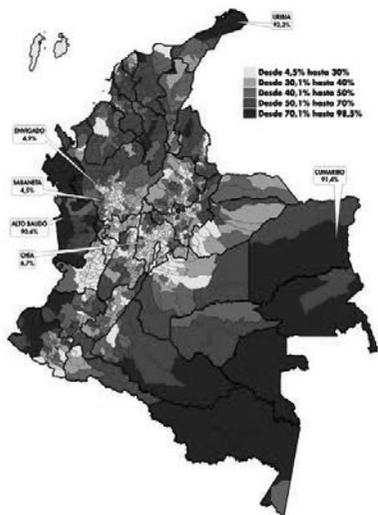
Pobreza multidimensional en Colombia



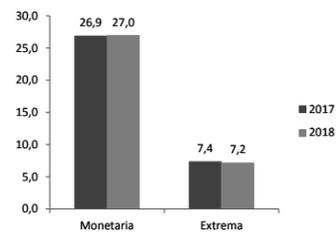
La pobreza multidimensional evalúa las necesidades básicas de los ciudadanos, según las condiciones educativas; laborales, de juventud y niñez; de salud; y de vivienda y servicios públicos.

En el más reciente informe que mide el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) y la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (Ophi), en este índice Colombia ocupa el cuarto puesto en la región "el porcentaje para el país en 2019 se ubicó en 4,8%, sin incluir el indicador de nutrición dentro de las estadísticas que indican "carencias en las tres dimensiones del desarrollo humano (educación, salud y nivel de vida) y revela el número de personas multidimensionalmente pobres y la intensidad de las carencias"

Otro de los indicadores que se dio a conocer dentro del informe, es que "Colombia tiene 40,6% en indicador de privación material (el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones), 0,8% de la población en grave pobreza multidimensional y 6,2% de población que está vulnerable a la pobreza multidimensional".



Incidencia de la Pobreza Monetaria y de la Pobreza Extrema (porcentaje) Total nacional 2017-2018



- En 2018 la pobreza monetaria fue 0,1 puntos porcentuales más que la registrada en 2017 cuando fue 26,9%.
- En 2018 la pobreza monetaria extrema fue 0,2 puntos porcentuales menos que la registrada en 2017 cuando fue 7,4%.
- En 2018 el coeficiente de Gini en el total nacional fue 0,517 y en 2017 fue 0,508. Esto significa un aumento en la desigualdad del ingreso de los hogares.

En 2018, 27,0% de los colombianos estaban en condición de pobreza monetaria, lo cual representa un aumento de 0,1 puntos porcentuales frente a 2017 cuando fue de 26,9%. La pobreza en las cabeceras municipales en 2018 estaba en 24,4%; en 2017 llegó a 24,2%, cambio equivalente a 0,2 puntos porcentuales.

La pobreza monetaria en los centros poblados y zonas rurales dispersas fue de 36,1%, lo cual representa un aumento de 0,1% frente a 2017, cuando fue de 36,0%. En 2018, en el total nacional, 13.073.000 de personas se encontraban en situación de pobreza monetaria; en 2017 había 12.883.0

Desempleo En Colombia

Según cifras del DANE "para el trimestre de abril-junio de 2019, las mujeres tienen una tasa de desempleo del 12,9%, mientras que para los hombres es el 8,0%, lo

En 2020 los municipios con mayores niveles de pobreza multidimensional predominan en las regiones de la Orinoquia-Amazónica y Pacífica con menor porcentaje se encuentran las regiones Central y Oriental del país.

"Las tasas de incidencia de pobreza multidimensional municipal más altas se presentaron en: Uribe (La Guajira) con 92,2%, Cumaribo (Vichada) con 91,4% y Alto Baudó (Chocó) con 90,6%, por otra parte, con menor incidencia fueron Sabaneta con 4,5% y Envigado con 4,9% en Antioquia y Chía (Cundinamarca) con 6,7%" (RPM, 2020).

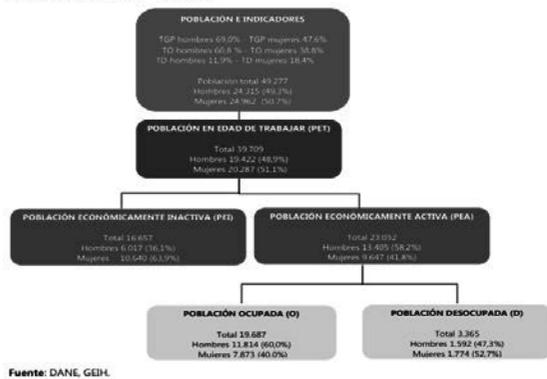
Fuente: DANE.

que se traduce en una diferencia de 4,9 puntos porcentuales (p.p.) entre géneros donde se evidencia un desequilibrio y continúa siendo más alta para las mujeres en Colombia.

Con una tasa del 9,4% a nivel nacional, el desempleo de las mujeres está claramente por encima del promedio. La 'costa' es la zona con las brechas más amplias del país. Se acentúa aún más en ciudades como Montería, Barranquilla y Cartagena con una diferencia en las tasas de desempleo entre hombres y mujeres de 7,5, 5,3 y 4,8 puntos porcentuales (p.p.), respectivamente.

La tasa de ocupación de los hombres es de 67,6%, mientras que para las mujeres es de 46%, una diferencia de 21,5 p.p. Bogotá es una de las ciudades donde la brecha es menor en comparación con 13 ciudades y áreas metropolitanas. Mientras que ciudades como Cartagena, Pereira y Montería, se encuentran ubicadas al otro lado del espectro con las brechas más altas: 24,1; 22,2 y 20,7, respectivamente".

Gráfico 1. Indicadores de mercado laboral según sexo
Total nacional
Trimestre móvil febrero - abril 2020

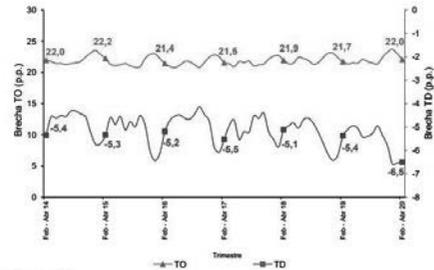


Fuente: DANE, GEH.

Fuente: DANE

Para el trimestre móvil febrero - abril 2020 la tasa de desempleo para las mujeres fue 18,4% y para los hombres 11,9%.

Gráfico 3. Brechas en las tasas de desempleo y ocupación
Total nacional
Trimestre móvil febrero - abril (2014 - 2020)

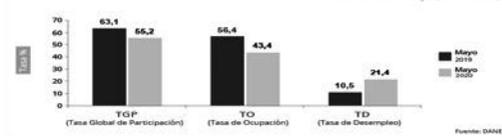


p.p.: puntos porcentuales.
Fuente: DANE, GEH.

Fuente: DANE

Para el total nacional en el trimestre móvil febrero - abril 2020, la diferencia entre hombres y mujeres en la tasa de desempleo se ubicó en -6,5 p.p. y en la tasa de ocupación en 22,0 p.p.

Tasa global de participación, ocupación y desempleo
Total nacional - mayo (2019 - 2020)



Fuente: DANE

Fuente: DANE

Para el mes de mayo de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 21,4%, lo que significó un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al

mismo mes del año anterior (10,5%). La tasa global de participación se ubicó en 55,2%, lo que representó una reducción de 7,9 % frente a mayo del 2019 (63,1%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 43,4%, presentando una disminución de 13% respecto al mismo mes del 2019 (56,4%)².

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1532 de 2012, modificada por la ley 1948 de 2019, el programa "Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias".

Así las cosas, Familias en Acción es el programa de Prosperidad Social que entrega a todas aquellas familias pobres y pobres extremas con niños, niñas y adolescentes un incentivo económico condicionado que complementa sus ingresos para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia.

El presupuesto del programa Familias en Acción en las vigencias 2017, 2018 y 2019 (corte junio de 2019), es el siguiente:

VIGENCIAS	BENEFICIARIOS (FAMILIAS)	GÉNERO		TOTAL VALOR INVERTIDO EN INCENTIVOS
		Masculino	Femenino	
2017	2.511.426	298.525	2.212.932	\$ 1.897.521.249.950
2018	2.408.481	289.699	2.118.782	\$ 1.806.166.736.925
2019*	2.393.925	299.701	2.094.218	\$ 474.020.877.250

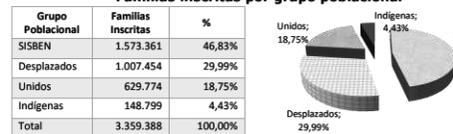
Fuente: Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

*Información con corte a junio de 2019

Con el programa Más Familias en Acción se otorgan incentivos de salud y educación a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad con menores de 18 años; cuando una persona accede a estos programas, la ayuda monetaria está condicionada a mejorar la calidad de vida de las personas de su núcleo familiar, ya que debe garantizar la permanencia de sus hijos en el colegio y el acceso de estos a los servicios básicos de salud.

A 31 de diciembre de 2018, se encontraban inscritas en el programa 3.359.388 familias. Las familias potenciales para ingreso a Familias en Acción pertenecen a los grupos de focalización estipulados por la Ley 1532 de 2012, la cual rige su funcionamiento: familias en condición de pobreza y pobreza extrema, seleccionadas por medio del SISBEN III y del Sistema de Información de la Estrategia Unidos; familias víctimas del desplazamiento forzado, seleccionadas mediante el Registro Único de Víctimas-RUV; familias indígenas, seleccionadas por medio de los listados censales³.

Familias inscritas por grupo poblacional



Fuente: Elaboración GIT Seguimiento y Monitoreo, según registros SIFA, DTMC-Prosperidad Social

² [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje sexo_feb20_a br20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_ejesexo_feb20_a_br20.pdf)

³ Informe de gestión julio - diciembre 2018. Dirección de transferencias monetarias condicionadas. DPS

B. Incentivos de salud

El incentivo de salud se entrega uno (1) por cada familia, por todos los niños y niñas menores de 6 años. Este incentivo se entrega cada dos meses (6 veces al año) hasta el día antes que el niño o niña cumpla los 6 años, siempre y cuando asistan oportunamente a las citas de valoración integral en salud para la primera infancia en la respectiva IPS y de acuerdo con su edad de conformidad con lo estipulado en la Resolución 412 de 2000 expedida por el Ministerio de Salud y protección Social.

Valores mensuales del incentivo de salud

Grupo Municipal	Valor Incentivo Salud por Familia (\$ 2019)
1	\$ 77.000
2	\$ 77.000
3	\$ 77.000
4	\$ 89.800

Fuente: Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

C. Incentivos de educación

El incentivo de educación se entrega de manera individual, a tres (3) niños, niñas o adolescentes de la familia, entre 4 y 18 años de edad que estén en el sistema escolar. El incentivo se entrega cada dos meses, menos en el período de vacaciones de fin de año escolar, es decir, cinco veces al año, siempre y cuando la familia cumpla con dos compromisos: los niños, niñas y adolescentes deben asistir como mínimo al 80% de las clases programadas y no pueden perder más de dos años escolares. En el caso que uno de los participantes tenga 18 ó 19 años de edad debe estar cursando mínimo 10° grado, y si tiene 20 años grado 11°.

Valores mensuales del incentivo de educación

Grupo Municipal	Valor Incentivo Escolar por Grado Escolar (\$ 2019)				
	Grado 0	1-5	6-8	9-10	11
1	NA	NA	\$ 32.100	\$ 38.550	\$ 57.775
2	\$25.675	\$12.875	\$ 32.100	\$ 38.550	\$ 57.775
3	\$25.675	\$ 19.325	\$ 38.550	\$ 44.925	\$ 64.150
4	\$25.675	\$ 19.325	\$ 44.925	\$ 51.325	\$ 70.600

Fuente: Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

LA MUJER EN COLOMBIA⁴

Para el año 2018 ONU mujeres presenta el informe nacional del progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos, para efectos de esta exposición de motivos se resaltan las consideraciones y/o conclusiones más importantes que dan sustento a la iniciativa presentada, ya que desde diferentes escenarios y basados en cifras actualizadas la organización evidencia la brecha que existe al día de hoy entre hombres y mujeres, las cuales las hace más vulnerables en materia de garantía y goce efectivo de derechos, por lo cual el Estado debe responder con medidas acertivas de tipo económico, administrativo, presupuestal e institucional.

En materia legal el informe hace un recuento de hechos y normas que han incluido la igualdad de género para el diseño e implantación de las diferentes políticas:

El Estado colombiano ha asumido una serie de compromisos internacionales vinculantes para hacer realidad la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas. Entre ellos se destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las mujeres (CEDAW, 1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará, 1994).

Estos compromisos internacionales se reflejan en el desarrollo de un marco nacional de garantías constitucionales y legales para los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Desde la Constitución de 1991 Colombia se reconoció como un

⁴ El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos. ONU Mujeres. 2018.

Estado Social de Derecho y como tal se comprometió a velar por las condiciones de vida e igualdad básica para todos sus ciudadanos y ciudadanas.

Adicional a los marcos normativos se han adoptado medidas institucionales a nivel nacional como la creación de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), y de secretarías de género en 16 de los 32 departamentos, así como en más de 20 municipios y ciudades del país. Se destaca también el desarrollo de políticas públicas que establecen medidas concretas para atender esta agenda: en los planes nacionales de desarrollo se han establecido medidas específicas; se formuló y adoptó una Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y, recientemente, dos documentos expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES relacionados (161 y 3784), además del documento CONPES 3918 para el cumplimiento de los ODS.

También se destaca la estricta incorporación de un enfoque de género transversal en el "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", firmado entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP en noviembre de 2016. El marco normativo, institucional y de políticas públicas en Colombia es propicio, aunque aún mejorable, para garantizar el cumplimiento de los derechos y oportunidades para todas las colombianas.⁵

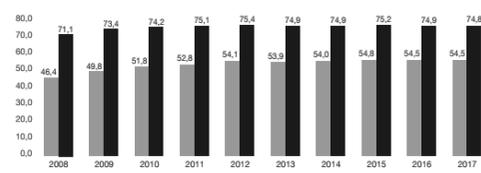
Con relación al mantenimiento de las brechas de género en el campo laboral, la organización menciona:

Pese a haber disfrutado un prolongado período de auge económico que permitió disminuir las brechas de desigualdad de las mujeres frente a los hombres en lo que refiere a participación laboral, en 2017 la tasa correspondiente a las mujeres (Tasa Global de Participación -TGP) se ubicó 20.3 puntos porcentuales por debajo de la registrada para los hombres. Preocupan la persistencia de estas brechas de género cuando se tiene en cuenta mayor sensibilidad de la participación laboral de las mujeres a las dinámicas de la economía colombiana. Entre 2008 y 2017, cuando el PIB real registró un crecimiento promedio de 3.7%, la TGP de los hombres aumentó en un 3.6%, mientras que el aumento estimado para las mujeres fue de 8.4%.⁶

⁵ ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 13-15

⁶ ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 19

Evolución porcentual de la participación laboral de las mujeres y los hombres (2008 – 2017)



Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2008 – 2017

Uno de los mayores logros del país en el siglo XXI es la reducción de la pobreza monetaria en 20 puntos porcentuales en menos de una década, pasando de 42% en 2008 a 26.9% en 2017. A pesar de ello, se aprecia un rezago en contra de las mujeres. Esto se traduce en el índice de feminidad de la pobreza que expresa la relación entre las tasas de pobreza de las mujeres entre 20 y 59 años de edad y la correspondiente a los hombres en el mismo rango etario, la cual pasó de 102.5 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres en 2008 a 120.3 en 2017.⁷

Evolución porcentual de la incidencia de la pobreza monetaria e índice de feminidad en hogares pobres (2008-2017)



Fuente: Cálculo de ONU Mujeres con base a datos DANE. Estadística derivada: Pobreza monetaria 2008 - 2017

A su vez la organización presenta unas cifras para nada alentadoras las cuales permiten ver la diferencia entre hombres y mujeres en materia de incidencia de la pobreza y el trabajo doméstico no remunerado:

⁷ ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 19-20

En 2017, entre los hogares con jefatura masculina la incidencia de la pobreza monetaria alcanzaba un 25.5%, en contraste con el 29,7% que se estima para aquellos con jefatura femenina, lo que representa una brecha de 4.2%. Asimismo, cuando el jefe o jefa de hogar se encuentra sin empleo, situación que como se ha indicado afecta en mayor medida a las mujeres, la incidencia de la pobreza roza el 47.8%. En el trasfondo de esta situación se encuentran aspectos relacionados con la estructura de los hogares y el rol tradicionalmente asignado a las mujeres, otros propios del mercado o del acceso a las estructuras de poder. En principio, el trabajo doméstico no remunerado es realizado desproporcionadamente por las mujeres y los hogares que ellas encabezan suelen contar con más personas en situación de dependencia.

Para el período 2016-2017 las mujeres destinaron, en promedio, 7 horas y 14 minutos al desarrollo de actividades no comprendidas en el SCN, disminuyendo en 9 minutos diarios respecto al año 2012-2013; no obstante, sigue representando más del doble del tiempo estimado para los hombres, que es de 3 horas y 25 minutos en promedio. En el caso de las mujeres rurales la dedicación del tiempo a las actividades no comprendidas en el SCN durante el periodo 2016-2017, si bien disminuyó en 20 minutos frente al 2012-2013 (pasando de 8 horas con 12 minutos a 7 horas con 52 minutos), sigue siendo más del doble en relación con el tiempo que dedican los hombres en el campo a la misma clase de labores.⁸

ONU mujeres menciona que al incorporarse al mercado laboral las mujeres perciben menores ingresos ya sea por discriminación directa o segregación ocupacional en empleos de menor calidad y valoración, incluyendo la economía informal.

Argumentando su afirmación con algunas cifras:

La participación laboral de las mujeres ha venido aumentando, aunque con un estancamiento del 54% en los últimos cuatro años, con una brecha de 20 puntos porcentuales que también se ha mantenido entre hombres y mujeres. Adicionalmente, para 2017 la tasa de inactividad de los hombres fue de 25.2%, mientras que la correspondiente a las mujeres alcanzó el 45% -total nacional-. Esta tendencia no cambia para el mismo año en la zona rural dispersa, dado que la tasa de inactividad de los hombres fue del 24 %, mientras que la de las mujeres fue de 45%.⁹

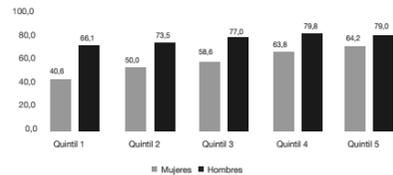
⁸ ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 20

⁹ ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 17

Por otro lado, se hace relación de la situación laboral de las mujeres:

La situación laboral de las mujeres tiene además variaciones de acuerdo con el quintil de ingreso que se analice. En 2017 varió entre un 40 % en el quintil 1 a un 64 % en los quintiles 4 y 5, con una brecha marcada frente a los hombres, quienes registraron una participación laboral que varió entre un 66% en el quintil 1 y un 79% en los quintiles 4 y 5. Adicionalmente, se registraron diferencias alrededor de los 5 puntos porcentuales entre los tres primeros quintiles, distinto al caso de las mujeres, cuyas diferencias para los tres primeros quintiles es de alrededor de los 9 puntos porcentuales.¹⁰

Tasa de participación laboral de mujeres y hombres por quintil de ingresos (2017)



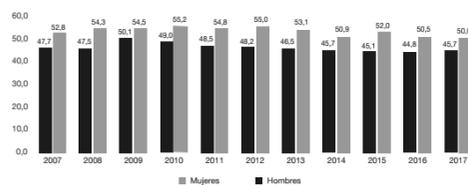
Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017

Según el informe las mujeres de bajos ingresos son las que enfrentan las cargas más pesadas y más tempranas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (más de 7 horas diarias), lo que constituye una de las principales barreras de acceso al empleo. Mientras que la participación laboral aumentó, para estancarse en los últimos años, es importante anotar que en el año 2017 las ramas de actividad que registraron más ocupación para las mujeres fueron comercio, hoteles y restaurantes (34%), y servicios comunales, sociales y personales (30%); mientras que los hombres estuvieron concentrados en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (24%); comercio, hoteles y restaurantes (22%); y transporte, almacenamiento y comunicaciones (12%).

Respecto al empleo informal la organización precisa que en el empleo informal la situación de las mujeres es más precaria que la de los hombres en los últimos 10 años, manteniéndose una brecha de cinco puntos porcentuales entre los dos sexos.

¹⁰ ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 26

Peso del empleo informal en la ocupación total según sexo (2007-2017)



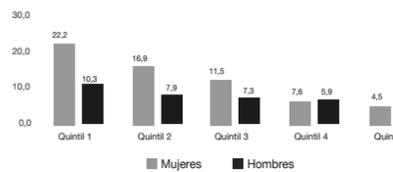
Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2007 - 2017⁹

Por su parte, la tasa de desempleo no sólo muestra diferencias entre hombres y mujeres, sino al interior del grupo de mujeres, según territorios y nivel de ingresos. Para el 2017 la tasa de desempleo de las mujeres fue 12.3% contra 7.2% de los hombres (5 puntos porcentuales más alta). Comparando entre ciudades, hay diferencias en las tasas de desempleo de las mujeres. Mientras Quibdó -con predominio de población afrodescendiente- tuvo la mayor tasa de desempleo femenino durante 2017 (20.5%), la menor tasa de desempleo correspondió a Bucaramanga (9.5%), una ciudad intermedia con un tejido industrial reconocido y población mestiza.

En 2017 las mujeres del quintil 1, las más pobres y con menos acceso a la educación, enfrentaron una tasa de desempleo del 22.2%, superior a la tasa registrada para las del quintil 5, que fue de 4.5%. Para el caso de los hombres, la tasa de desempleo para los del quintil 1 fue de 10.3%, inferior en más de 11 puntos porcentuales frente a la tasa registrada entre las mujeres en el mismo quintil, diferencia que no se mantiene al comparar la tasa de desempleo de los hombres en el quintil 5 (4.3%), con la tasa de las mujeres en el mismo quintil (4.5%), siendo casi similares.¹¹

¹¹ ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 26

Tasa de desempleo de mujeres y hombres por quintil de ingresos (2017)

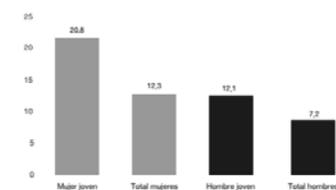


Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017

En relación con la edad se resalta:

Para las mujeres jóvenes (14 a 28 años), en 2017 el desempleo fue del 20.8%, tasa considerablemente alta si se compara con la tasa registrada para el total de las mujeres en el mismo año (12.3%). Esta cifra revela una brecha que supera los 8 puntos porcentuales frente a la tasa reportada para los hombres jóvenes, la cual se ubicó en 12.1%.¹²

Tasa de desempleo juvenil por sexo (2017)

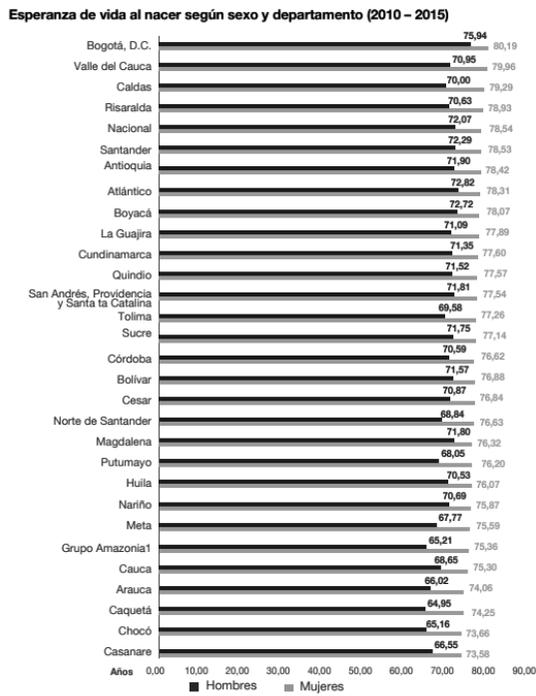


Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017

Bajo este escenario, las mujeres estudian más, pero están participando menos del mercado laboral y ganan menos que los hombres, lo que pone en evidencia que existen barreras específicas para ellas. Si se pasa al tema de desigualdad socioeconómica, un indicador que la evidencia es la esperanza de vida entre regiones. Una colombiana que nació en el quinquenio 2010-2015 vivirá 78 años. Sin

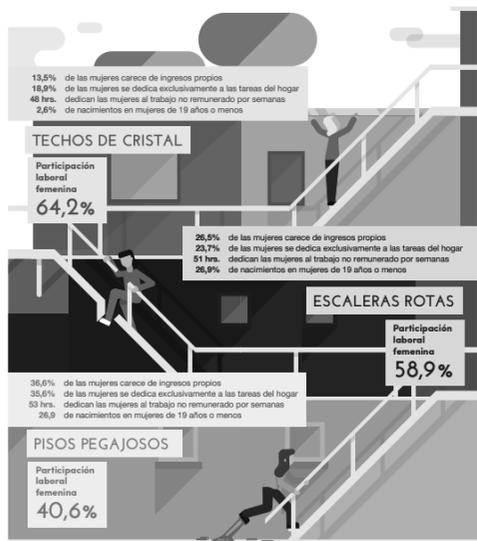
¹² ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 28

embargo, si nació en Bogotá lo hará durante al menos 80 años, pero si lo hizo en el Chocó, Casanare o Caquetá, vivirá 74 años en promedio. Seis años de vida entre dos extremos, por razones de salubridad, ambiente, atención en salud, educación, etc., unas desigualdades éticamente inaceptables y humanamente desoladoras.



Para concluir, este es un gráfico que ilustra el panorama de la situación de las mujeres en Colombia según la ONU, en el que se han identificado tres escenarios o tipologías de empoderamiento económico para las mujeres de Colombia: pisos pegajosos, techos de cristal y escaleras rotas. Desde esta perspectiva, las mujeres en el escenario de pisos pegajosos corresponden a las que se ubican en el primer quintil de ingresos son aquellas caracterizadas por una maternidad más temprana, menores oportunidades educativas y laborales, aunadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado como centro de las actividades diarias, mientras aquellas que pertenecen al quintil superior dan cuenta del escenario de techos de cristal, son aquellas mujeres con educación superior e ingresos relativamente altos. Por su parte, las mujeres en el tercer quintil de ingresos son las clasificadas en el escenario de escaleras rotas, son mujeres que cuentan con educación secundaria o ingresos medios:

Escenarios de empoderamiento económico: Indicadores para Colombia, 2017



La licencia de maternidad en Colombia es un permiso remunerado que se le otorga a la progenitora del recién nacido, a la madre adoptante del menor de 18 años o al padre adoptante cuando éste carezca de cónyuge o compañera permanente.

A la madre se le deberá pagar el salario que devengue al momento de iniciar la licencia. En caso de que la madre trabaje a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio. Para que la mujer pueda acceder a este permiso remunerado debe cumplir con unos requisitos:

- Ser afiliada como cotizante.
- Haber cotizado durante el periodo de gestación.
- Estar al día en el pago de las cotizaciones.

LICENCIA DE MATERNIDAD RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD.

La licencia de maternidad aplica tanto para mujeres vinculadas con un contrato de trabajo, como las que están vinculadas con un contrato de prestación de servicios, caso en el cual deben afiliarse como independientes. Tienen derecho a licencia:

- Las madres en estado de embarazo que se encuentren vinculadas a una empresa o trabajo.
- Madres adoptantes que se encuentren vinculadas a una empresa o trabajo.
- Los padres adoptantes (vinculados a una empresa o trabajo) sin cónyuge o compañera permanente.

La licencia de maternidad preparto es de una (1) semana con anterioridad a la fecha probable del parto debidamente acreditada. Si por alguna razón médica la futura madre requiere una semana adicional previa al parto podrá gozar de las dos (2) semanas, con dieciséis (16) postparto. En caso diferente, si por razón médica no puede tomar la semana previa al parto, podrá disfrutar las dieciocho (18) semanas en el posparto inmediato.

Esta licencia de maternidad posparto tiene una duración de diecisiete (17) semanas contadas desde la fecha del parto o de dieciséis (16) o dieciocho (18) semanas por decisión médica.

LICENCIA DE MATERNIDAD EN EL RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD.

La madre que está afiliada al régimen subsidiado de salud, no tiene derecho a la licencia de maternidad, pues la EPS sólo reconoce este derecho a quienes no son cotizantes, lo que excluye a beneficiarios inscritos al régimen subsidiario. Si la madre llegare a tener un contrato de trabajo, el encargado de este pago es el empleador.

En el caso de las mujeres existe una discriminación con sustento en una categoría, que limita la titularidad del derecho a la licencia por maternidad a las mujeres que se encuentren con empleo, se sacrifica el interés superior de los menores recién

nacidos, entre más mujeres del régimen contributivo y el régimen subsidiado, ya que ellas no pueden contar con una licencia de maternidad, por no contar con un empleo.

Es esta la razón de importancia de la presente iniciativa legislativa, ya que las mujeres que se encuentran en estado de pobreza y pobreza extrema son desprotegidas y muchas de ellas son madres cabeza de hogar.

CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO DE LEY

Por otra parte, cabe indicarse que como ponentes solicitamos concepto al Departamento para la Prosperidad Social sobre el proyecto de ley, quien manifestó lo siguiente:

"De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, la población que se pretende beneficiar con el Proyecto de Ley, ya se encuentran focalizada:

Artículo 24 de la Ley 1174 de 20007. El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

"Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social, definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera

preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.

Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes.

Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.

Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos".¹³

Al respecto es importante tener en cuenta que para las vigencias 2020 y 2021, hubo un aumento en el presupuesto asignado para el Departamento para la Prosperidad Social, casi en un 50%.

¹³ Ley 1176 de 2007 art. 24

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	162,991,000,000	162,991,000,000
C. PRESUPUESTO DE INVERSION	3,485,582,139,470	3,485,582,139,470
4101 ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	184,499,832,863	184,499,832,863
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	184,499,832,863	184,499,832,863
4103 INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	3,297,855,758,141	3,297,855,758,141
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	3,297,855,758,141	3,297,855,758,141
4199 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	3,226,548,466	3,226,548,466
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	3,226,548,466	3,226,548,466
TOTAL PRESUPUESTO SECCION	3,648,573,139,470	3,648,573,139,470

Presupuesto General de la Nación año 2021.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	168,300,000,000	168,300,000,000
C. PRESUPUESTO DE INVERSION	5,905,508,633,098	5,905,508,633,098
4101 ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	10,248,574,078	10,248,574,078
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	10,248,574,078	10,248,574,078
4103 INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	5,892,033,510,554	5,892,033,510,554
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	5,892,033,510,554	5,892,033,510,554
4199 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	3,226,548,466	3,226,548,466
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	3,226,548,466	3,226,548,466
TOTAL PRESUPUESTO SECCION	6,073,808,633,098	6,073,808,633,098

Conforme a lo manifestado por el Departamento para la Prosperidad Social y a lo señalado respecto a su presupuesto, queda claro entonces que, con el proyecto de ley no se generaría una nueva carga económica y por ende no se causaría un impacto fiscal, pues la iniciativa legislativa lo que hace es regular y especificar una materia que ya existe y se encuentra presupuestada pero de forma generalizada. Observando el artículo es claro que en el mismo no se refiere explícitamente a las mujeres a las que está destinado el presente proyecto de ley, es decir, las mujeres cabeza de familia en época de post parto o lactancia, si no hace una mención general de que quienes se encuentren en situación de pobreza serán beneficiarios

del programa, por lo que lo consagrado en el proyecto no contraría ni reduce en lo allí establecido, sino que al contrario contribuye a que estas mujeres cabeza de familia se tomen como un grupo específico al que se destinará los beneficios del programa, garantizando así su efectivo acceso a los beneficios del mismo y atendiendo la situación de mayor vulnerabilidad que tiene no sólo la madre sino también, y en especial, el hijo.

Además, afirmó en su concepto que, el proyecto de ley presentado podría desincentivar la vinculación laboral y la búsqueda de empleo, al condicionar al beneficiario a encontrarse cesante para ser parte del programa, lo que podría generar un efecto nocivo contrario al espíritu que sustenta la adopción de una normatividad como la propuesta. Respecto a esto, debe indicarse que no es coherente presumir que la mujer cabeza de familia a quien va dirigido el proyecto de ley va a buscar a conciencia ponerse a ella y a su hijo en una situación de pobreza, pues por el contrario lo que una madre busca es el bienestar de sus hijos y el poder brindarles una estabilidad económica que evite el que se vean expuestos a difíciles situaciones, tales como malas condiciones físicas de vivienda, mala alimentación, no acceso a la educación, entre otras tantas.

Adicionalmente, el beneficio del que trata el proyecto de ley se reconocerá y otorgará máximo en dos (2) ocasiones, lo que contribuye a que el mismo no sea ilimitado y en tal sentido pueda ser tergiversado su objeto.

No obstante, el Departamento para la Prosperidad Social, destaca que, la Ley 1955 del 2019, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, en sus artículos 164, 195, 210, 213 y 242, incorporó beneficios para las madres cabeza de familia en situación de pobreza o pobreza extrema. Igualmente trazó estrategias que facilitan la articulación entre entidades y gremios, con el fin de avanzar en la superación de la pobreza, el alcance de la equidad de oportunidades y la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad, motivo por el cual actualmente se están diseñando estrategias complementarias a los que se vienen realizando por parte del programa Familias en Acción para la población objeto del proyecto de ley.

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

"ARTÍCULO 164°. FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA. Le corresponderá al Gobierno nacional diseñar, formular e implementar la política pública integral estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial

<p>de las organizaciones de la economía solidaria, determinadas en la Ley 454 de 1998; con especial énfasis en la economía solidaria rural y campesina. por el fomento de la equidad de género, en favor de las madres cabeza de hogar' y por el emprendimiento y asociatividad de la juventud y los trabajadores. La política pública establecerá los mecanismos para el fomento y desarrollo del servicio de ahorro y crédito solidario que mediante los Fondos de Empleados se construyen a nivel nacional."</p> <p>"ARTÍCULO 195°. INCLUSIÓN LABORAL. Todos los mecanismos, instrumentos, acciones y servicios que promuevan la inclusión laboral deberán implementarse a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, como articuladora de la Red, definirá los servicios básicos y especializados de gestión y colocación de empleo y fijará las reglas para la prestación de estos servicios, para contribuir al acceso al empleo formal de las personas que enfrentan barreras, especialmente la población más vulnerable.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Las personas jurídicas autorizadas que presten servicios de gestión y colocación de empleo de que trata el artículo 30 de la Ley 1636 de 2013, tendrán que articularse para garantizar el acceso público y transparente a todas las vacantes ofrecidas por los empleadores, en la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo y estas deberán ser reportadas al Sistema de Información administrado por la UAESPE.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Las personas jurídicas y naturales, nacionales o internacionales, que por su experiencia, representatividad o reconocimiento en modelos de inclusión laboral puedan aportar conocimientos y herramientas para aumentar el acceso de las personas al mercado laboral, especialmente de población vulnerable, lo podrán hacer a través de asesoría técnica y alianzas con los prestadores del servicio público de empleo, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo."</p> <p>"ARTÍCULO 210, FOCALIZACIÓN DE LA OFERTA SOCIAL. Para todos los efectos, los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social focalizarán a la población que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema, utilizando el SISBÉN. El Gobierno nacional definirá los lineamientos para la focalización de la población víctima del desplazamiento forzado en los programas sociales a nivel nacional y territorial, utilizando como instrumento de focalización el</p>	<p>SISBÉN. La población pobre y pobre extrema tendrá acceso a programas y proyectos ejecutados por las entidades del Estado.</p> <p>PARÁGRAFO. Para la caracterización e identificación de necesidades en materia socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado las entidades territoriales utilizarán el SISBÉN."</p> <p>"ARTÍCULO 213°, APOYO Y FORTALECIMIENTO A LA ATENCIÓN FAMILIAR. Las entidades encargadas de la protección de las familias, en especial aquellas que desarrollan programas y estrategias para la inclusión social, ofrecerán servicios de promoción, prevención, acompañamiento, asistencia y asesoría a las familias en el marco de sus competencias y sujeto a su disponibilidad presupuestal, en línea con lo dispuesto por la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias. El ICBF a través de sus Centros Zonales prestará el servicio de asistencia y asesoría a las familias con dificultades en sus dinámicas relacionales, brindando atención y orientación para el acceso a su oferta de promoción y prevención.</p> <p>PARÁGRAFO. La entidad que lidere la implementación de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, en articulación con las entidades territoriales y las demás entidades del Gobierno nacional según sus competencias, formulará las orientaciones técnicas para estos servicios."</p> <p>ARTÍCULO 242°, SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SALUD, Los afiliados al Régimen Subsidiado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. La población que sea clasificada como pobre o vulnerable según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBÉN, recibirá subsidio pleno y por tanto no deberá contribuir. Los afiliados al Régimen Subsidiado de salud que, de acuerdo al SISBÉN, sean clasificados como no pobres o no vulnerables deberán contribuir solidariamente al sistema, de acuerdo a su capacidad de pago parcial, definida según el mismo SISBÉN.</p> <p>El recaudo de la contribución se efectuará por los canales que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, recursos que se girarán a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, donde harán unidad de caja para el pago del aseguramiento. La base gravable será la Unidad de Pago por Capitación - UPC del Régimen Subsidiado. El Ministerio de Salud y Protección Social fijará unas tarifas progresivas entre el 1% Y el 15%, de acuerdo con la capacidad de pago parcial, las cuales se aplicarán a grupos de capacidad</p>
<p>similar. Cuando se identifiquen personas afiliadas al Régimen Subsidiado con capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización deberán afiliarse al Régimen Contributivo. Les corresponderá a las alcaldías municipales garantizar que los afiliados al régimen subsidiado en salud cumplan con los requisitos legales para pertenecer a dicho régimen, sin perjuicio de las competencias de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP. En caso de que se determine que el subsidio en salud se obtuvo mediante engaño sobre las condiciones requeridas para su concesión o callando total o parcialmente la verdad, se compulsó copia del expediente a la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>PARÁGRAFO. Los afiliados al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud podrán adquirir un seguro para proteger su ingreso de subsistencia en momentos de enfermedad, según las condiciones que defina el Ministerio de Salud y Protección Social."¹⁴</p> <p>Pese a lo indicado por el Departamento para la Prosperidad Social, al revisar los artículos 164, 195, 210, 213 y 242 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se observa que en los mismos no especifican planes y programas dirigidos exclusivamente a las madres cabeza de familia ni mucho menos se indican las condiciones y momentos en que las mismas pueden acceder a los beneficios del gobierno, así como tampoco se especifica lo mismo para las madres gestantes y lactantes. Por lo cual, lo contenido en el proyecto de ley no puede entenderse como inmerso en dichos artículos.</p> <p>POSIBLE CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".</p>	<p>A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.</p> <p>"Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p><u>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</u></p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p>

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

Referencias

La República. Así es el mapa de la pobreza en Colombia que debe sortear Iván Duque. En: La República [artículo en línea]. [Citado el 18 de julio de 2019]. Disponible en <https://www.larepublica.co/economia/asi-es-el-mapa-de-la-pobreza-en-colombia-que-debe-sortear-ivan-duque-2884637>

Revista Dinero El principal problema económico de Colombia. En: revista Dinero [artículo en línea]. [Citado el 18 de julio de 2019]. Disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-pasa-con-el-desempleo-en-colombia/273148>

ONU Mujeres. Informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos. Bogotá 2018.

Departamento Nacional de estadística (DANE). Pobreza multidimensional en Colombia. Bogotá. 2019

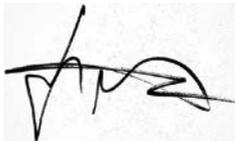
Departamento Nacional de estadística (DANE). Pobreza monetaria en Colombia. Bogotá. 2019

PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 074 de 2020 Cámara, "Por la cual se modifica la ley 1532 de 2012 por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones"

De los Honorables Congresistas,


JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Risaralda
 Partido Liberal Colombiano
 (Ponente)

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
 Representante a la Cámara
 Esp. Com. Afro, Raizales y Palenqueras
 Partido Colombia Renaciente
 (Coordinador Ponente)

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 074 DE 2020 CÁMARA

"Por la cual se modifica la ley 1532 de 2012 por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo Primero. Adiciónese el numeral V al artículo 4 de la Ley 1532 de 2012, el cual quedará así:

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

(...)

V. Las mujeres cabeza de familia, en época de post parto o lactancia, siempre y cuando se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema y no tengan vínculo laboral o contractual alguno o que teniéndolo no sean beneficiarias de la licencia de maternidad de que trata la normatividad vigente.

Para este caso, el beneficio mencionado también podrá representarse en la entrega de alimentos de alto valor nutricional para la madre lactante; siendo facultativo de la madre elegir entre recibir subsidio monetario o recibir subsidio en especie.

Artículo Segundo. Requisitos para acceder al subsidio de licencia de maternidad. Para acceder al beneficio, la mujer cabeza de familia deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser colombiana.
2. Estar clasificada en los niveles 1 o 2 del SISBÉN.
3. Acreditar la asistencia a las citas de valoración integral en salud para la primera infancia en la respectiva IPS.
4. Acreditar la asistencia, en el mes posterior al nacimiento del hijo o hija, a una cita de promoción y prevención de derechos sexuales y reproductivos en la respectiva IPS.

Artículo Tercero. Tiempo de permanencia en el programa. Se realizarán hasta dos (2) pagos bimensuales dentro de las dieciocho (18) semanas siguientes, contadas a partir de la fecha de nacimiento del hijo o hija.

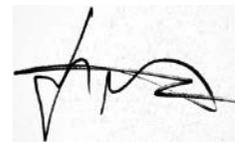
Parágrafo. Este subsidio será asignado a cada mujer cabeza de familia hasta en dos (2) ocasiones.

Artículo Cuarto. Montos del subsidio. El valor del subsidio será el correspondiente al incentivo por concepto de Salud que establezca el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o quien haga sus veces, de acuerdo con los grupos de municipios de intervención.

Artículo Quinto. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,


JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Risaralda
 Partido Liberal Colombiano
 (Ponente)

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
 Representante a la Cámara
 Esp. Com. Afro, Raizales y Palenqueras
 Partido Colombia Renaciente
 (Coordinador Ponente)

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 376 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifican algunos aspectos del Estatuto General de contratación y la Ejecución Presupuestal, y se introducen herramientas que permiten fortalecer la Lucha contra la corrupción.

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 376 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ASPECTOS DEL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN Y LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, Y SE INTRODUCEN HERRAMIENTAS QUE PERMITEN FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN"

1. ANTECEDENTES.

El proyecto de ley fue radicado el día 21 de agosto de 2020 con el número 376 de 2020-C. Acto seguido, fui designado como ponente para primer debate por parte de la mesa directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

2. OBJETO

La presente ley tiene como fin modificar algunos aspectos del estatuto general de contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.

3. PROBLEMA QUE PRETENDE SOLUCIONAR

El país requiere que las leyes que rigen la contratación pública cuenten con reglas claras y términos de obligatorio y estricto cumplimiento, además, es necesario que las entidades y su contratación no vaya más allá de sus necesidades reales, y que el Estado cuente con herramientas para tener un mejor control y seguimiento de los recursos y la actividad contractual del sector público.

4. CÓMO PRETENDE SOLUCIONAR EL PROBLEMA

Según la exposición de motivos, el proyecto consta de cuatro (4) capítulos, en los que se modifican la Ley 1150 de 2007, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, en los que se incluyen disposiciones para fortalecer los siguientes aspectos de la contratación pública:

- a) La estructura de costos, control y seguimiento de recursos
- b) la adjudicación en audiencia pública y mediante resolución motivada en todos los procesos contractuales.
- c) Prohibición expresa del fraccionamiento de contratos estatales.
- d) Inhabilidades para participar en todos los procesos de selección y celebrar contratos.
- e) Seguimiento y control del Plan Anual de Adquisiciones.

5. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

De acuerdo con la exposición de motivos:

- **Igualdad** es la garantía del trato idéntico de derechos y oportunidades, dando trato diferencial a quienes por su contexto económico, social y físico no se encuentran en las mismas condiciones; (Dávila Vinueza, 2016)
- **Moralidad** desde el Derecho administrativo es lo que la sociedad establece como no cuestionable -correcto y bueno- para quienes tienen en sus manos la administración pública, y que dicha calificación está amparada por la ley y la Constitución (Consejo de Estado, 2002);
- **Celeridad** es la debida administración del tiempo para obtener un resultado o para llevar a cabo una acción; (Dávila Vinueza, 2016)
- **Economía** hace referencia a la menor "dispersión de recursos de tiempo y dinero"; (Dávila Vinueza, 2016)
- **Publicidad** es entendida como la comunicación y disposición de información de quienes y las razones por la cual se toman decisiones (Dávila Vinueza, 2016).

Como herramienta para poder obtener las acciones que requieren materializar los fines del Estado, se cuenta con el régimen de contratación estatal, el cual además de los principios ya señalados debe observar otros, no exclusivos, como: la transparencia, responsabilidad², debido proceso y eficiencia como bien lo expresa Dávila Vinueza (2016) en su libro *Régimen jurídico d la contratación estatal*.

Según los autores, hoy en día la legislación colombiana cuenta con una variedad de normas que buscan que la contratación estatal aplique de forma más efectiva estos principios. Sin embargo, estos esfuerzos deben fortalecerse con el fin contrarrestar algunos actos de corrupción y de inmoralidad administrativa que han identificado los organismos de control internos y ha recomendado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), contrarrestar en la administración pública de nuestro país.

En la presentación de su informe al Congreso de la República, el entonces Contralor General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, señaló (Contraloría General de la Nación, 2018):

"Por otra parte, la falta de transparencia en la contratación se mantiene. La contratación directa representa el 31,3% y los procesos de contratación por concurso (licitaciones, concurso de méritos) el 67,7% del total; sin embargo, estos últimos se realizan con un único oferente en casi el 70% del valor de la contratación."

² Ley 80 de 1993, artículo 23. "De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo."

La administración del Estado en todos sus niveles tiene en sus manos la responsabilidad de usar los recursos públicos de forma eficaz, imparcial, en el marco de la igualdad, la moralidad, la celeridad, economía y la publicidad, entre otros¹ principios, necesarios para conseguir los fines de la Constitución Política de Colombia. En atención a la importancia de estos, la Corte Constitucional ha reiterado en repetidas ocasiones las razones por las cuales se deben observar en nuestro Estado Social de Derecho (Sentencia C-499, 2015):

"En un Estado Social y Democrático de Derecho la contratación estatal, en tanto modalidad de la gestión pública, está regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad, previstos en el artículo 209 de la Constitución. En la contratación estatal está comprometido el interés general, ya que el contrato estatal es un instrumento para cumplir las finalidades del Estado, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios públicos, con la colaboración de los particulares. La prevalencia del interés general, que es uno de los fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho de Colombia, conforme a lo previsto en el artículo 1 de la Constitución, implica que la defensa de este interés es una finalidad primordial en materia de contratación estatal y, además, un elemento relevante para su fundamento y estructura. Por ello, la entidad estatal debe cumplir con los antedichos principios y garantizar que los contratistas también los cumplan, tanto en planeación como en la celebración y ejecución del contrato estatal."

Para darle mayor alcance a lo anterior, estos principios han sido tratados por la jurisprudencia y la doctrina, estableciendo amplios análisis de su concepto con el fin de aumentar la comprensión por quienes tienen bajo su responsabilidad esta función. En este sentido se exponen los conceptos jurisprudenciales y doctrinales de cada uno de los principios mencionados, así:

- **Eficacia** como la efectividad de obtener resultados observando estándares de calidad (Dávila Vinueza, 2016);
- **Imparcialidad** el Consejo de Estado, lo define como el veto que tiene la administración pública para restringir, sin causa justa, la participación de los ciudadanos en los procesos relacionados con la contratación estatal, eliminando así las mismas oportunidades para los interesados (Consejo de Estado, 2007);

¹ Constitución Política de Colombia artículo 209. "La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley"

Es por todo lo anterior que se considera necesario tramitar las modificaciones a las normas contractuales que aquí se exponen. Sin embargo, de forma complementaria, se entra a argumentar cada uno de los artículos que hacen parte de este proyecto de ley.

6. PERTINENCIA DEL PROYECTO

Los autores en la exposición de motivos señalan lo siguiente:

- **Artículo 2º Establecimiento de estructura de costos, control y seguimiento.**

Durante el proceso de adhesión del Estado colombiano a la OCDE, esta emitió el *Estudio sobre Gobernanza Pública Colombia Implementación del buen Gobierno*, en donde proyectó una serie de recomendaciones en búsqueda de la mejoría de las funciones del Estado colombiano. Entre las recomendaciones emitidas por el organismo de cooperación internacional, se encuentran las relacionadas con contratación pública, consideradas como instrumento para lograr los objetivos de la política "de una manera más transparente y efectiva" (OCDE, 2014) En este sentido señaló como un Desafío Clave "Estandarizar el rango, calidad y precio de productos y servicios comúnmente contratados", (ver tabla 1).

Tabla 1.

Matriz de desafíos y acciones propuestas			
Desafío clave	Acciones a corto plazo	Acciones a largo plazo	Vinculo con la agenda de reforma de la gobernanza
Mejora plataforma electrónica	Poner en marcha las características de licitación electrónica de la nueva plataforma electrónica de contratación. Capacitar a funcionarios públicos y proveedores en las características y el potencial de la plataforma electrónica de contratación	Introducir características de administración de contratos (procedimientos de pago electrónico y de cierre) en la plataforma electrónica de contratación	Aumentar la adopción de los objetos del gobierno en línea.

Matriz de desafíos y acciones propuestas			
Desafío clave	Acciones a corto plazo	Acciones a largo plazo	Vinculo con la agenda de reforma de la gobernanza
Mejorar las características de inteligencia de los negocios de la plataforma electrónica	Recolectar datos de participación en la contratación y de adjudicación, y hacer análisis de estadísticas con base en los mismos.	Desarrollar políticas nacionales para mejorar los procedimientos de contratación o buscar objetivos secundarios (verdes/otros) con base en la evidencia recolectada.	Definición de políticas con base en evidencias.
Estandarizar el rango, calidad y precio de productos y servicios comúnmente contratados	Desarrollar especificaciones para acuerdos marco con base en análisis adecuados de necesidades e investigación de mercados.	Garantizar el dialogo regular con proveedores potenciales para hacerle seguimiento al desarrollo de los mercados en una base de datos.	Calidad del servicio público; obtener eficiencia.

Fuente: Exposición de motivos-*Estudio sobre Gobernanza Pública Colombia Implementación del buen Gobierno* (OCDE, 2014)

Por otra parte, la organización señala que las instancias subnacionales, es decir, las entidades del nivel territorial, cuentan con poca especialización de su personal en materia de contratación y esto, al parecer, se debe a que hay una concentración de funciones en el nivel Nacional. Al respecto, señala la organización (OCDE, 2014):

"En Colombia hay más de 2000 entidades públicas de compras en el nivel central y subcentral. Cada entidad pública evalúa sus necesidades y lleva a cabo procedimientos públicos de adjudicación de contratos para satisfacerlas. La pericia, experiencia y calidad del personal de contratación varía considerablemente. Los funcionarios de contratación en el nivel subcentral tienden a ser menos especializados. (...) Este estudio demuestra que la contratación es considerada por el gobierno como una función administrativa; los funcionarios de contratación forman parte de unidades de apoyo administrativo de las entidades compradoras (tales como la secretaria de la entidad)."

- **Artículo 3. De la adjudicación en audiencia pública y mediante resolución motivada.**

El argumento expresado para introducir la adjudicación mediante audiencia pública y resolución motivada, en todos los procesos de selección, no sólo en los procesos de licitación, se fundamenta en atención al debido proceso y en la necesidad de aumentar los niveles de transparencia. Con relación al concepto y la necesidad de aumentar los niveles de transparencia, sobre este ya se hizo alusión. En cuanto al debido proceso en materia de contratación estatal, señala la doctrina lo siguiente:

"Si bien es cierto que a menor complejidad y número de trámites y procedimientos necesariamente hay mayor celeridad en las actuaciones realizadas ante y por el Estado, no puede desconocerse la importancia que aquellos existan, porque, además de lo expuesto, están instituidos para garantizar la transparencia de la gestión. Su observancia resulta indispensable para garantizar la efectividad de los principios constitucionales y legales, y más en una materia como la contratación estatal, que suele involucrar grandes sumas de dinero." (Dávila Vinueza, 2016).

Comentario: Este artículo se modifica para dejar dicha audiencia para la licitación pública y concurso de méritos.

- **Artículo 4° Prohibición expresa del fraccionamiento de contratos.**

Esta prohibición actualmente no se encuentra de forma expresa en la ley. Anteriormente, se encontraba contenida en los derogados Decreto Ley 150 de 1976 y posteriormente en el Decreto 222 de 1983 que en su artículo 56 disponía: *"De la prohibición de fraccionar los contratos. Queda prohibido fraccionar los contratos cualquiera que sea su cuantía. Hay fraccionamiento cuando se suscribe dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de un término de seis (6) meses. Lo previsto en el presente artículo no es aplicable a los casos en que exista un único proveedor de bienes o servicios."* Cabe recalcar que ambas disposiciones eran anteriores a la expedición del Estatuto de Contratación Estatal, el cual no incorporó nada al respecto.

El artículo 4 de este proyecto de ley, pretende dar vida legal a esta prohibición que afecta la contratación estatal, razón por la cual requiere su conceptualización más allá de la jurisprudencia y el establecimiento inmediato de las consecuencias de su configuración, sin excluir otras que los jueces puedan establecer. Si bien la jurisprudencia ha podido dar alcance a este concepto que hoy no se encuentra a nivel legal, la inclusión de este facilitará la actividad judicial. Al respecto ha señalado el Consejo de Estado, lo siguiente (Consejo de Estado, 2018):

"Ahora bien, aunque de una aproximación literal o gramatical de la Ley 80 de 1993 se concluye que no contiene una norma sobre el fraccionamiento del"

contrato estatal a semejanza de los estatutos que la precedieron, lo cierto es que esa conducta no está permitida para evadir los procedimientos reglados de selección objetiva de los contratistas."

En efecto, los distintos procesos de selección están instituidos para garantizar la escogencia objetiva del contratista, mediante la participación de todos los interesados en celebrar el contrato, en condiciones de igualdad. Estas reglas evitan el abuso o desvío de poder y, en consecuencia, el actuar arbitrario de los servidores públicos.

Comentario del ponente: Sin embargo, frente a la redacción inicial del proyecto de ley se modifica su redacción con el fin de aclarar su alcance frente a contratos de objetos similares o relacionados entre sí que se suscriban por distintos medios de selección.

- **Artículo 5. Inhabilidades para participar en procesos de selección y celebrar contratos.**

Este artículo, pretende modificar el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 en el sentido de hacer extensiva la inhabilidad a todas las modalidades de selección que establece el estatuto general de contratación pública, ya que en la actualidad la norma solo contempla esta limitación para participar en la modalidad de licitación pública, teniendo en cuenta además que el artículo 32 de la ley 1150 de 2007 derogó la expresión concurso de todo el texto de la Ley 80 de 1993, y el espíritu de esta prohibición debe estar presente en cualquier procedimiento de selección con el fin de salvaguardar la moralidad pública y el interés general.

Al respecto, la Corte Constitucional a señalado lo siguiente (Sentencia C-489, 1996):

"Las inhabilidades constituyen una limitación de la capacidad para contratar con las entidades estatales que de modo general se reconoce a las personas naturales y jurídicas, y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito del sujeto que lo incapacita para poder ser parte en una relación contractual con dichas entidades, por razones vinculadas con los altos intereses públicos envueltos en las operaciones contractuales que exigen que éstas se realicen con arreglo a criterios de imparcialidad, eficacia, eficiencia, moralidad y transparencia. (...) La consagración de las inhabilidades e incompatibilidades obedecen unas, primordialmente a razones éticas, y otras se vinculan con la eficiencia, la eficacia y la imparcialidad administrativa, pues, se busca asegurar una adecuada selección del contratista, que redunde en beneficio de los fines de interés público o social insitos en la contratación."

- **Artículo 6°. Plan Anual de Adquisiciones.**

La modificación de este artículo tiene por objeto fortalecer los principios de planeación, publicidad, transparencia y eficiencia de la inversión atendiendo a que facilita: i) el seguimiento de la gestión contractual y de la ejecución presupuestal, así como el monitoreo del nivel de cumplimiento de las metas del plan de acción; ii) la implementación de estrategias de abastecimiento estratégico; iii) la prevención del daño antijurídico desde la aprobación del PAA; iv) la comunicación de información útil y temprana a los proveedores potenciales de las entidades estatales para que estos participen de las adquisiciones; v) el control social en las compras públicas por parte de la ciudadanía.

Las razones expuestas, permiten una ejecución presupuestal de manera ordenada y acorde a los principios generales de la contratación estatal. Así lo ha definido el Consejo de Estado forma repetitiva (Consejo de Estado, 2013): *"De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad"*.

Las modificaciones propuestas permitirán, en primer lugar, convertir al PAA en un verdadero instrumento de planeación, por lo cual su actualización ya no solo deberá hacerse bajo los parámetros establecidos en el Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, sino que deberá hacerse mínimo una vez de forma mensual conforme a lo establecido en un marco legal y no reglamentario y a su vez cuando exista modificaciones a la información reportada en el PAA. Este trámite permitirá a la administración, a la ciudadanía y a los proveedores la consulta de la información contenida de forma oportuna y veraz sobre los bienes, obras o servicios que requiere la entidad estatal. De esta forma, se fortalece este mecanismo el cual tendrá impacto en la eficiencia y transparencia de función administrativa, así como en la igualdad y los derechos de los proponentes.

En segundo lugar, la información del PAA debe cumplir con estándares de calidad, confiabilidad y oportunidad con el fin de generar valor agregado a la administración, la ciudadanía y a los proveedores. Por lo anterior, se propone que las entidades públicas creen un procedimiento de aprobación y actualización del PAA en el que se verifique la coherencia de la información reportada, previendo el daño antijurídico desde la fase de planeación. Esto permitirá que las entidades se vean obligadas a ejercer una planeación estricta de la ejecución presupuestal asignada. Adicionalmente, se hace una corrección en el inciso primero de la norma, la cual tiene como objeto la publicación del PAA para el año en vigencia, y no para el siguiente como se comprende de la redacción actual, la cual a todas luces no es coherente con los principios de estas.

En consecuencia, la modificación normativa establece incluir como parágrafo primero el deber de que coincidan las compras planeadas y las compras contratadas, y de esta manera se fortalecerá la planeación de las compras públicas y la confianza de la ciudadanía, así como de los potenciales proveedores.

En relación con la publicación de los informes de gestión, implica que las entidades estatales deberán implementar en el procedimiento el monitoreo, reportando el impacto de las modificaciones, desviaciones y atrasos en la ejecución de las adquisiciones y de la ejecución presupuestal, con lo cual se podrá identificar las deficiencias, oportunidades de mejora en la gestión contractual de las entidades y se brindará información para la toma de decisiones sobre la asignación del presupuesto de la siguiente vigencia. La remisión del PAA a las cámaras de comercio tiene su fundamento en ampliar la participación de oferentes logrando avanzar en el principio de pluralidad, lo que ayudaría a avanzar sólo en la transparencia si no en la libertad de competencia (CONPES 3186, 2002).

Comentarios del ponente: La modificación de este artículo busca constituir un Estado ágil, simple y eficiente, además de desarrollar el artículo 78 de la ley 1474 de 2011.

Por otro lado, la compra pública tiene un poder de transformación social y económica enorme, porque de acuerdo al último informe de la OCDE las compras públicas equivales al 14% del (PIB) nacional y adicionalmente esto representa el 35,7% del gasto público en Colombia.

La compra pública debe hoy más que nunca mostrarse desde el Estado y hacia la sociedad y en general a los potenciales proveedores como fuente de oportunidades, para lograr el restablecimiento económico y así contribuir al control social de la sociedad en el uso de los recursos públicos.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que no existen conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, por otro lado, el objeto del proyecto versa sobre aspectos generales de la contratación pública y la ejecución presupuestal, con el fin de introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Se introdujeron las siguientes modificaciones al proyecto de ley:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como fin modificar algunos aspectos del estatuto general de	Sin cambios

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.	
Artículo 2°. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007:	ARTÍCULO SEGUNDO. Adiciónese dos párrafos al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007:
Parágrafo 8. La Presidencia de la República a través de la entidad que designe, diseñará la metodología para establecer las estructuras de costos de los diferentes servicios que presta el Gobierno Nacional, Distrital y Municipal, con el fin de determinar los valores ajustados a la realidad territorial y eliminar la posibilidad de tener precios con incrementos injustificados en bienes y servicios que se contraten con recursos públicos y permitir un mejor control y seguimiento.	Parágrafo 8. La Presidencia de la República a través de la entidad que designe, diseñará la metodología para establecer las estructuras de costos de los diferentes servicios que presta el Gobierno Nacional, Distrital y Municipal, con el fin de determinar los valores ajustados a la realidad territorial y eliminar la posibilidad de tener precios con incrementos injustificados en bienes y servicios que se contraten con recursos públicos y permitir un mejor control y seguimiento.
Parágrafo 9. El Departamento Nacional de Planeación, las Secretarías de Planeación Departamentales y Municipales o la instancia que haga sus veces y según corresponda, deberá realizar el seguimiento y control para que el plan operativo de inversiones y el Plan de Compras coincidan con la contratación adjudicada y ejecutada, para lo cual se requerirá de personal idóneo.	Parágrafo 9. Las oficinas asesoras de planeación, las Secretarías de Planeación Departamentales y Municipales o la instancia que haga sus veces y según corresponda, deberán en el marco de sus funciones, realizar el seguimiento y control para que el plan operativo de inversiones y el Plan de Compras, reportando la coincidencia de estos con la contratación adjudicada y ejecutada.
Esta actividad tendrá entre sus insumos los informes con visto bueno y/o emitidos por la de supervisión o interventoría del contrato estatal.	Para la correcta vigilancia y control, se tendrán como insumos los informes suscritos y/o con visto bueno por parte de la supervisión o interventoría del contrato estatal, según corresponda.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 3°. Modifíquese el inciso primero del artículo 9° de la ley 1150 de 2007 el cual quedará de la siguiente forma:	ARTÍCULO TERCERO. Modifíquese el inciso primero del artículo 9° de la ley 1150 de 2007 el cual quedará de la siguiente forma:
Artículo 9. De la adjudicación. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en todos los procesos de contratación celebrados por cualquier entidad estatal e de derecho público con independencia de su régimen jurídico, exceptuando los eventos de contratación directa, la adjudicación se hará de forma obligatoria, en audiencia pública y mediante resolución motivada que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.	Artículo 9. De la adjudicación. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en los procesos de licitación pública y concursos de méritos, la adjudicación se hará de forma obligatoria, en audiencia pública y mediante resolución motivada que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.
Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo al numeral 4 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:	ARTÍCULO CUARTO. Adiciónese un parágrafo al numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:
8°. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.	8°. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.
Parágrafo. En ningún caso podrán vulnerarse los principios de transparencia y selección objetiva a través del fraccionamiento de contratos estatales.	Parágrafo. En ningún caso podrán vulnerarse los principios de transparencia y selección objetiva a través del fraccionamiento de contratos estatales.
Esta figura se constituye cuando se suscribe dos o más contratos, entre las	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>mismas partes, con el mismo objeto, dentro de una misma vigencia fiscal con el objetivo de eludir la aplicación de las modalidades de selección previstas en la Ley que aplicarían de no presentarse el fraccionamiento; por tal razón se entenderán inexistentes todos los contratos que se hayan celebrado o adjudicado bajo esta modalidad, y serán aplicables todas las sanciones jurídicas pertinentes para las personas naturales o jurídicas que se probaren concurrentes en la misma.</p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 8 de la ley 80 de 1993 así:</p> <p>Artículo 8. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.</p> <p>1. Son inhábiles para participar en procesos de selección y celebrar contratos con las entidades estatales:</p> <p>a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.</p> <p>b) Quienes participaron en las licitaciones o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados.</p>	<p>Esta figura se constituye cuando se suscribe dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de una misma vigencia fiscal con el objetivo de eludir la aplicación de las modalidades de selección previstas en la Ley que aplicarían de no presentarse el fraccionamiento; por tal razón se entenderán inexistentes todos los contratos que se hayan celebrado o adjudicado bajo esta modalidad, <u>sin perjuicio de las sanciones jurídicas pertinentes</u> para las personas naturales o jurídicas que se probaren concurrentes en la misma.</p> <p><u>Para efectos de la presente figura, no constituirá fraccionamiento la celebración de contratos estatales con objetos relacionados entre sí, suscritos mediante distintas modalidades de selección.</u></p> <p>ARTÍCULO QUINTO. Modifíquese el numeral 1 del artículo 8 de la ley 80 de 1993 así:</p> <p>Artículo 8. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.</p> <p>1. Son inhábiles para participar en procesos de selección y celebrar contratos con las entidades estatales: (...)</p>	<p>e) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.</p> <p>d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.</p> <p>e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado.</p> <p>f) Los servidores públicos.</p> <p>g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación.</p> <p>h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación.</p> <p>i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.</p>	
<p>Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma.</p> <p>j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional. Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.</p> <p>Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con</p>		<p>excepción de las sociedades anónimas abiertas. La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años.</p> <p>k) Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.</p> <p>La inhabilidad se extenderá por todo el periodo para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.</p> <p>Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y las alcaldías.</p> <p>La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>contratos de prestación de servicios profesionales.</p> <p>1) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.</p> <p>Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.</p> <p>2. Tampoco podrán participar en procesos de selección ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:</p> <p>a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad sólo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro.</p> <p>b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas</p>		<p>que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante.</p> <p>e) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal.</p> <p>d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo.</p> <p>e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad sólo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada.</p> <p>f) Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que</p>	
<p>desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios. Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del ex empleado público.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. La inhabilidad prevista en el literal d) del ordinal 2º de este artículo no se aplicará en relación con las corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades allí mencionadas, cuando por disposición legal o estatutaria el servidor público en los niveles referidos debe desempeñar en ellas cargos de dirección o manejo. En las causales de inhabilidad por parentesco o por matrimonio, los vínculos desaparecen por muerte o por disolución del matrimonio.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno Nacional determinará qué debe entenderse por sociedades anónimas abiertas.</p> <p>Artículo 6º. Modifíquese el numeral 7 del artículo 26 de la ley 80 de 1993, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>7º. Los contratistas responderán civil, penal, fiscal y/o disciplinariamente de forma respectiva, por haber ocultado inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa al contratar. Los ordenadores del gasto quedarán eximidos de responsabilidad cuando dichas inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones no puedan ser verificadas en los registros</p>	<p>Se elimina</p>	<p>que se habilitan para consulta pública con ese propósito.</p> <p>Artículo 7. Plan Anual de Adquisiciones. Modifíquese el artículo 74 de la ley 1474 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 74. Plan de acción de las entidades públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web y en el SECOP el Plan de Acción para el año vigente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión y el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>El Plan Anual de Adquisiciones, deberá ser actualizado mínimo de forma mensual mínimo una vez al mes y, además: i. Cada vez que haya ajuste en la descripción de la compra, cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de recursos; ii.</p> <p>Para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios cuya adquisición se requiera por parte de la entidad; o iii. Para excluir obras bienes y/o servicios previamente incluidas.</p>	<p>ARTÍCULO SEXTO. Modifíquese el artículo 74 de la ley 1474 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 74. Plan de Acción y Plan Anual de Adquisiciones de las entidades públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web y en el SECOP el Plan de Acción para el año vigente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión y el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>El Plan Anual de Adquisiciones, podrá ser modificado una vez al mes y deberá ser actualizado cuando ocurra alguna de las siguientes causales:</p> <p>i) Cuando haya un ajuste en la descripción de la compra, cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de recursos.</p> <p>ii) Para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios cuya adquisición se requiera por parte de la entidad;</p> <p>iii) Para excluir obras bienes y/o servicios previamente incluidas.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Las entidades del Estado deberán instaurar un procedimiento para la aprobación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones con el cual se garantice la calidad, oportunidad y confiabilidad de los datos reportados en éste.</p> <p>El Plan de Acción o Plan Anual de Adquisiciones obliga a las entidades estatales a surtir los procesos señalados en el mismo, salvo justificación publicada en la misma página web y en el SECOP.</p> <p>A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, el Plan de Anual de Adquisiciones deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior.</p> <p>Igualmente se deberá publicar el presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Debe existir coincidencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y los procesos publicados en el SECOP, por el cual, antes de publicar el proceso de contratación en el SECOP, éste debe estar reportando en el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Las entidades públicas deberán emitir a la Cámara de Comercio del lugar de su domicilio el</p>	<p>Las entidades del Estado deberán instaurar un procedimiento para la aprobación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones con el cual se garantice la calidad, oportunidad y confiabilidad de los datos reportados en éste.</p> <p>El Plan de Acción o Plan Anual de Adquisiciones obliga a las entidades estatales a surtir los procesos señalados en el mismo, salvo justificación publicada en la misma página web y en el SECOP. <u>Cuando esto ocurra, la entidad deberá modificar el respectivo plan en lo correspondiente.</u></p> <p><u>El Plan de Acción y el Plan de Anual de Adquisiciones deberán ser publicados en la respectiva página web de la entidad,</u> acompañados del informe de gestión del año inmediatamente anterior.</p> <p>Igualmente se deberá publicar el presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Debe existir coincidencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y los procesos <u>de contratación</u> publicados en el SECOP, por lo cual, antes de publicar el proceso de contratación en el SECOP, éste debe estar reportando en el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Las entidades públicas deberán <u>remítir</u> a la Cámara</p>
<p>9. PROPOSICIÓN.</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley N° 376 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifican algunos aspectos del estatuto general de contratación y la ejecución presupuestal, y se introducen herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción", conforme al pliego que se adjunta.</p> <p>De los honorables congresistas,</p>  <p>JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido Liberal Colombiano</p>	<p>10. TEXTO PROPUESTO</p> <p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 376 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ASPECTOS DEL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN Y LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, Y SE INTRODUCEN HERRAMIENTAS QUE PERMITEN FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p>DECRETA:</p> <p>CAPÍTULO I OBJETO</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO. La presente ley tiene como fin modificar algunos aspectos del estatuto general de contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.</p> <p>CAPÍTULO II MODIFICACIONES AL ESTATUTO DE CONTRATACIÓN ESTATAL.</p> <p>ARTÍCULO SEGUNDO. Adiciónese dos parágrafos al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007:</p> <p>Parágrafo 8. La Presidencia de la República a través de la entidad que designe, diseñará la metodología para establecer las estructuras de costos de los diferentes servicios que presta el Gobierno Nacional, Distrital y Municipal, con el fin de determinar los valores ajustados a la realidad territorial y eliminar la posibilidad de tener precios con incrementos injustificados en bienes y servicios que se contraten con recursos públicos y permitir un mejor control y seguimiento.</p> <p>Parágrafo 9. Las oficinas asesoras de planeación, las Secretarías de Planeación Departamentales y Municipales o la instancia que haga sus veces y según corresponda, deberán en el marco de sus funciones, realizar el seguimiento y control para que el plan operativo de inversiones y el Plan de Compras, reportando la coincidencia de estos con la contratación adjudicada y ejecutada.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>plan anual de adquisiciones una vez esté publicado en el SECOP, así mismo, deberán remitir las actualizaciones que se generen durante la vigencia fiscal correspondiente. Para el cumplimiento de lo anterior las Entidades Públicas tendrán un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación o actualización en el SECOP. Las Cámaras de Comercio deberán compartir con sus afiliados esta información.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión.</p> <p>Artículo 8°. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>de Comercio del lugar de su domicilio el Plan Anual de Adquisiciones una vez esté publicado en el SECOP. Así mismo, deberán remitir, <u>dentro de los 5 días hábiles siguientes contados a partir de la publicación en el SECOP,</u> las <u>modificaciones</u> que se generen durante la vigencia fiscal correspondiente.</p> <p>Las Cámaras de Comercio deberán compartir con sus afiliados esta información.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión.</p>
	<p>Sin cambios</p>

Para la correcta vigilancia y control, se tendrán como insumos los informes suscritos y/o con visto bueno por parte de la supervisión o interventoría del contrato estatal, según corresponda.

ARTÍCULO TERCERO. Modifíquese el inciso primero del artículo 9° de la ley 1150 de 2007 el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 9. De la adjudicación. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en los procesos de licitación pública y concursos de méritos, la adjudicación se hará de forma obligatoria, en audiencia pública y mediante resolución motivada que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.

ARTÍCULO CUARTO. Adiciónese un párrafo al numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

8°. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.

Parágrafo. En ningún caso podrán vulnerarse los principios de transparencia y selección objetiva a través del fraccionamiento de contratos estatales.

Esta figura se constituye cuando se suscribe dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de una misma vigencia fiscal con el objetivo de eludir la aplicación de las modalidades de selección previstas en la Ley que aplicarían de no presentarse el fraccionamiento; por tal razón se entenderán inexistentes todos los contratos que se hayan celebrado o adjudicado bajo esta modalidad, sin perjuicio de las sanciones jurídicas pertinentes para las personas naturales o jurídicas que se probaren concurrentes en la misma.

Para efectos de la presente figura, no constituirá fraccionamiento la celebración de contratos estatales con objetos relacionados entre sí, suscritos mediante distintas modalidades de selección.

CAPÍTULO III DEL RÉGIMEN DE LAS INHABILIDADES

ARTÍCULO QUINTO. Modifíquese el numeral 1 del artículo 8 de la ley 80 de 1993 así:

Artículo 8. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.

publicar el proceso de contratación en el SECOP, éste debe estar reportando en el Plan Anual de Adquisiciones.

PARÁGRAFO 2°. Las entidades públicas deberán remitir a la Cámara de Comercio del lugar de su domicilio el Plan Anual de Adquisiciones una vez esté publicado en el SECOP. Así mismo, deberán remitir, dentro de los 5 días hábiles siguientes contados a partir de la publicación en el SECOP, las modificaciones que se generen durante la vigencia fiscal correspondiente. Las Cámaras de Comercio deberán compartir con sus afiliados esta información.

PARÁGRAFO 3°. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión.

ARTÍCULO SEPTIMO. VIGENCIA. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal Colombiano

1. Son inhábiles para participar en procesos de selección y celebrar contratos con las entidades estatales: (...)

CAPÍTULO IV DISPOSICIONES DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

ARTÍCULO SEXTO. Modifíquese el artículo 74 de la ley 1474 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 74. Plan de Acción y Plan Anual de Adquisiciones de las entidades públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web y en el SECOP el Plan de Acción para el año vigente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión y el Plan Anual de Adquisiciones.

El Plan Anual de Adquisiciones, podrá ser modificado una vez al mes y deberá ser actualizado cuando ocurra alguna de las siguientes causales:

- i) Cuando haya un ajuste en la descripción de la compra, cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de recursos.
- ii) Para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios cuya adquisición se requiera por parte de la entidad;
- iii) Para excluir obras bienes y/o servicios previamente incluidas.

Las entidades del Estado deberán instaurar un procedimiento para la aprobación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones con el cual se garantice la calidad, oportunidad y confiabilidad de los datos reportados en éste.

El Plan de Acción o Plan Anual de Adquisiciones obliga a las entidades estatales a surtir los procesos señalados en el mismo, salvo justificación publicada en la misma página web y en el SECOP. Cuando esto ocurra, la entidad deberá modificar el respectivo plan en lo correspondiente.

El Plan de Acción y el Plan de Anual de Adquisiciones deberán ser publicados en la respectiva página web de la entidad, acompañados del informe de gestión del año inmediatamente anterior.

Igualmente se deberá publicar el presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

PARÁGRAFO 1°. Debe existir coincidencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y los procesos de contratación publicados en el SECOP, por lo cual, antes de

REFERENCIAS.

- Dávila Vinuesa, L. G. (2016). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. Bogotá-México D.F Y OTRAS.: LEGIS.
- Contraloría General de la Nación. (Agosto de 2018). *Contraloría General de la Nación*. Obtenido de DISCURSO DE PRESENTACIÓN AL CONGRESO DE LOS INFORMES DE FINANZAS PÚBLICAS, AMBIENTAL, DE REGALÍAS, POSCONFLICTO Y DE GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/960787/Discursos-Contralor-V3-2017-2018_SINT-2014-2018_Final.pdf/02caec1f-5b76-496f-9a2c-8828a64ea4cc
- OCDE. (2014). *OCDE LEGAL INSTRUMENTS*. Obtenido de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementando-la-buena-gobernanza_9789264202351-es#page1
- Sentencia C-499, M.P.: Mauricio Gonzalez Cuervo. (Corte Constitucional 2015).
- CONPES 3186. (2002). *Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Consejo de Estado, Radicado 1100103150002060028100 (C.P.: Guillermo Sánchez Luque 2018).
- Consejo de Estado, C.P.: Ligia López Díaz (Radicado Número: 25000-23-24-000-1999-9001-01(AP-300) 2002).
- Consejo de Estado, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio (Radicado Número: 11001-03-26-000-2003-00014-01 2007).
- Consejo de Estado, C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (2001).
- Sentencia C-489, M.P.: Antonio Barrera Carbonell (Corte Constitucional 1996).
- Consejo de Estado, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Sentencia del veinticuatro (24) de abril 2013).
- Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.
- Proyecto de Ley No. 376 de 2020C. Exposición de motivos.

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del Café

Bogotá, octubre de 2020

Honorable Representante

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente Comisión Tercera Constitucional
 Permanente Cámara de Representantes
 Ciudad

Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 203 de 2020 cámara "por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café".

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 203 de 2020 cámara "por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café".

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 203 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN ASUME EL PAGO DEL PASIVO PENSIONAL A CARGO DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ".

ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por los Honorables Representantes a la Cámara Luis Fernando Gómez Betancourt, Diego Javier Osorio Jiménez y Gabriel Jaime Vallejo y por el Senador Alejandro Corrales Escobar, Ernesto Macías Tovar, Carlos Felipe Mejía Mejía. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 21 de julio de 2020.

El proyecto de ley se remitió a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante comunicación electrónica oficial del 21 de septiembre de 2020, designó como coordinadora a la Representante Nubia López Morales y como ponente al Representante Enrique Cabrales Baquero. El proyecto de ley en mención cuenta con el concepto del Ministerio de Hacienda y el actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Ley pretende que la Nación asuma directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional correspondiente a la totalidad de las pensiones ciertas y contingentes, pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A Liquidada, esto con el fin de asegurar el ingreso y productividad del sector cafetero.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de Ley No. 203 de 2020 se compone de dos (2) artículos a saber. En el primero, se autoriza expresamente al Gobierno Nacional para que asuma el pasivo pensional de la flota mercante, con el fin de asegurar el ingreso y productividad del sector cafetero correspondiente a la totalidad de las pensiones ciertas y contingentes,

pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A Liquidada.

El mismo artículo tiene dos párrafos en los que se dispone la imposición de la reglamentación de la Ley en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dándole un término máximo de seis (6) meses posteriores a la expedición de la ley. Y el segundo párrafo establece la exclusividad de la destinación de los recursos, únicamente a programas de mejora de la productividad del sector cafetero. Finalmente, el segundo artículo establece la vigencia de la norma.

JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DEL PROYECTO

El autor pone de presente un breve resumen de los antecedentes que considera, son necesarios para entender la razón jurídica real sobre la que se sustenta que el proyecto de Ley, establezca que es el Gobierno Nacional quien debe asumir los pagos de los pasivos pensionales y prestacionales del Fondo Nacional del Café.

En primera medida, es el Gobierno Nacional el controlante de la sociedad Flota Mercante Gran Colombiana y de las sociedades que existieron producto de la escisión de la primera en algún momento del tiempo transcurrido el siglo pasado y que tal calidad, la de ser el controlante y no el Fondo Nacional del café, lo hace también responsable por los pasivos pensionales de las mismas, es decir, que es el Estado colombiano en cabeza del Gobierno Nacional quien debe asumir el pago de las pensiones y prestaciones señaladas.

Se sustenta tal afirmación en la Ley 95 de 1931 que creó la Flota Mercante y en los posteriores Decretos 2078 y 79 de 1940 que entre otras pone en cabeza de la Tesorería General de la República la cuenta Fondo Nacional del Café.

Luego expone que el malentendido sobre quién debe sufragar los pasivos en cuestión, se debe a un devenir de resoluciones judiciales que en un principio, acertadamente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyó que la responsabilidad por dicho pasivo era única y exclusiva del Gobierno Nacional, pero que posteriormente y de manera equívoca providencias judiciales le endilgaron la responsabilidad al Fondo Nacional del Café. Y da la impresión que es esta situación la que causa que a un nivel legal y ya no judicial, se establezca quien es el que debe

asumir los pagos de ese pasivo, que para el autor debe ser el Estado en cabeza del Gobierno Nacional.

Cita el autor la Ley 222 de 1995 que en el artículo 148 crea la figura de la responsabilidad subsidiaria en cabeza del Fondo Nacional del Café por liquidación obligatoria de la Flota Mercante, cuyo objetivo fue el de ofrecer una garantía para resarcir el potencial daño ocasionado a terceros por decisiones dolosas o culposas de la matriz que hayan terminado por ocasionar la situación de liquidación o concordato (entiéndase procesos concursales o de insolvencia en la actualidad) en que haya entrado una sociedad comercial.

La citada garantía funge como la presunción de responsabilidad de la matriz, que le permitirá al tercero acreedor buscar el pago de sus créditos también con el patrimonio del socio o accionista de su deudor original, lo que origina un caso claro de "levantamiento del velo corporativo", en la medida en que implica el desconocimiento de la barrera jurídica que separa el patrimonio de una sociedad comercial, con independencia de si se trata de una sociedad de personas o de capital, del patrimonio de su accionista o controlante.

Entonces, el elemento esencial de esta responsabilidad es que el acuerdo de insolvencia o la liquidación final, se hayan producido como consecuencia de las actuaciones del accionista o del socio controlante o matriz, es decir, que la imposibilidad en la satisfacción de los pagos o créditos de los acreedores de la filial o subsidiaria, provengan de decisiones negligentes o dolosas de la entidad matriz o controlante sobre su controlada.

El efecto práctico de la citada subsidiariedad prevista en la Ley 222 de 1995 no es otro distinto al nacimiento de la obligación de la sociedad matriz o controlante de asumir el pago de los créditos que no puedan ser pagados por la sociedad subordinada que esté en insolvencia como consecuencia de sus decisiones.

Al respecto, el artículo 260 del Código de Comercio Colombiano, define la situación de control en los siguientes términos: "Una sociedad será subordinada o controlada cuando su poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad de otra u otras personas que serán su matriz o controlante, bien sea directamente, caso en el cual aquella se denominará filial o con el concurso o por intermedio de las subordinadas de la matriz, en cuyo caso se llamará subsidiaria." Como se puede observar de tal

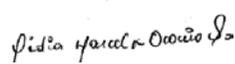
<p>definición, el elemento relevante no es la participación en el capital sino el poder de decisión.</p> <p>Ahora, sí es cierto que para efectos de establecer la responsabilidad subsidiaria, se desprende un elemento fundamental, la acreditación de existencia de una relación de control entre la sociedad matriz o controlante y su subordinada. En ese orden de ideas, y aplicando los criterios de control, tratándose de la COMPAÑÍA DE INVERSIONES FLOTA MERCANTE S.A. - CIFM, se ha entendido por algunas autoridades judiciales que, el controlante de dicha sociedad fue el Fondo Nacional del Café, y por ende el responsable subsidiario de los pasivos pensionales no pagados por la mencionada sociedad. Situación que se considera, no es así.</p> <p>Sin embargo si se considerara procedente algún tipo de responsabilidad del accionista en la quiebra de la CIFM, en aplicación de los criterios para establecer quién tiene realmente el poder de decisión, dicha responsabilidad debería recaer directamente en el Gobierno Nacional, como verdadero controlante de la mencionada entidad, y no sobre el Fondo Parafiscal que representa los intereses de los caficultores colombianos.</p> <p>Puntualmente, lo que se quiere demostrar con el hilo argumentativo es que si bien es cierto que con los recursos del Fondo Nacional del Café y por así haberse dispuesto a través de Ley de la República, el administrador del mismo se convirtió en el accionista mayoritario de la CIFM, dicha circunstancia no es suficiente a la luz de las normas corporativas para concluir que el citado fondo parafiscal era la entidad que tenía el poder de decisión, y, por ende, la entidad susceptible de ser imputada como responsable subsidiaria de las obligaciones insolutas de la filial.</p> <p>La anterior conclusión se fundamenta en que el Fondo Nacional del Café es un patrimonio parafiscal sin personalidad jurídica propia, que está formado por el producto hoy de la contribución cafetera establecida en las leyes, a cargo de los productores de café y en beneficio del propio sector cafetero al que están destinados los recursos que de ellos mismos se recauda.</p> <p>En ese sentido, por tratarse de un fondo sin personería jurídica, el Fondo Nacional del Café requiere de un administrador que materialice los fines del fondo parafiscal, esto es la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en virtud de un contrato de administración, que en todo caso no otorga título de dominio sobre el mismo.</p>	<p>Específicamente, sobre este punto, el artículo 30 de la Ley 101 de 1993, establece expresamente que la administración del mismo: “se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.”</p> <p>Es por ello que a la hora de revisar quién es el titular o dueño del Fondo Nacional del Café, se llega a la indefectible conclusión que es la Nación.</p> <p>En efecto, la Flota Mercante Gran colombiana S.A., fue creada por el Gobierno Nacional en el amparo o en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1° y siguientes de la Ley 95 de 1931 como fue mencionado anteriormente.</p> <p>Adicionalmente, se evidencia de esta misma disposición, que el rol que jugó la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia al amparo de esta Ley, no fue otro que el de colaborador, o facilitador en la consecución de una tarea que le asignó al Gobierno Nacional. En otras palabras, a quien encargó el Congreso de la República la responsabilidad de crear y fomentar la Flota Mercante fue al Poder Ejecutivo, y la Federación se limitó a actuar como facilitador en el cumplimiento de un mandato del poder legislativo.</p> <p>Así las cosas, al ser creada la Flota Mercante Gran colombiana, al igual que el Fondo Nacional del Café mediante Leyes expedidas por el Congreso de la República, y tener el Gobierno Nacional en virtud de dicha Ley el control de la gestión del Fondo, se concluye que el responsable último y real de la gestión de la cuenta parafiscal es la Nación colombiana, y, por ende, quien tiene la facultad final de definir los destinos de las inversiones que se realicen con los recursos de dicho fondo.</p> <p>Por otro lado, ya no desde una óptica judicial y legal, sino contractual, desde la cláusula segunda del contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en 1938, modificada mediante contrato suscrito por las mismas partes el 24 de febrero de 1947, se estableció que el Comité Nacional de Cafeteros, órgano de dirección del Fondo Nacional del Café, tendría el siguiente objetivo y composición: “La intervención del Gobierno en la dirección de la Federación se regulará por las siguientes normas contenidas en el artículo 12 de los Estatutos de la Federación cuyo texto es el siguiente: El Comité Nacional de Cafeteros se</p>
<p>compondrá de diez (10) miembros así: “El Ministro de la Economía Nacional, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Relaciones Exteriores o el de Trabajo, Higiene y Previsión Social, según el caso, el Gerente de la Caja del Crédito Agrario, Industrial y Minero y un miembro designado por el señor Presidente de la República; y de cinco (5) miembros elegidos por el Comité Nacional de Cafeteros con sus respectivos suplentes personales; en caso de empate, decidirá el voto del señor Presidente de la República.”</p> <p>De la cláusula transcrita, es claro que no sólo el Gobierno Nacional tiene los mismos votos que los líderes gremiales cafeteros en el órgano de dirección y manejo del Fondo Nacional del Café, sino que, además, en caso de empate, es el Presidente de la República, la cabeza del Gobierno Nacional, quien tiene la potestad de resolver el asunto. Lo anterior evidencia el control que tiene el Poder Ejecutivo en el Comité Nacional de Cafeteros, y por ende sobre el Fondo Nacional del Café y sus inversiones.</p> <p>Ahora bien, el control real del Fondo Nacional del Café por parte del Gobierno Nacional y el rol de ejecutor o intermediario de la Federación se pone en evidencia nuevamente al revisar el Contrato de Administración suscrito entre la Federación y el Ejecutivo en diciembre de 1978. En este nuevo contrato, el Gobierno Nacional impuso la obligación a la Federación de ejecutar y destinar los recursos del Fondo Nacional del Café para ciertas actividades, dentro de las cuales se incluye al terno de la cláusula cuarta: “g) crear, adquirir, promover o apoyar empresas complementarias de la industria del café o efectuar inversiones en las mismas.”</p> <p>Adicionalmente, se previó expresamente en este nuevo contrato que cualquier operación que implique un egreso o compromiso del Fondo Nacional del Café, incluyendo las inversiones, deben estar contenidas en un presupuesto anual, que en cualquier caso deberá contar con el voto favorable del Ministro de Hacienda, sin importar la composición del Comité Nacional.</p> <p>Concretamente, la cláusula quinta del citado contrato que estableció el citado poder de veto en cabeza del Ministro de Hacienda, indica lo siguiente: “CLÁUSULA QUINTA: Las operaciones que impliquen egresos o compromisos del Fondo Nacional del Café deberán estar previstos en presupuesto que de dicho Fondo elaborará anualmente la Federación con la aprobación del Comité Nacional, con el voto favorable del Ministro de Hacienda y su posterior sanción ejecutiva. Para efectuar las inversiones a que se refiere la cláusula décima tercera de este contrato, deberán someterse, en cada caso, a</p>	<p>la previa aprobación del Comité Nacional de la Federación, con el voto favorable del Ministro de Hacienda y su posterior sanción ejecutiva.”</p> <p>Así las cosas, nuevamente la cláusula quinta del referido contrato de administración es clara en demostrar que el control sobre las inversiones del Fondo Nacional del Café, incluyendo por supuesto las realizadas en la Flota Mercante, dependen enteramente del poder de veto del Ministro de Hacienda.</p> <p>Ahora bien, revisando el contrato de 1988, la cláusula décima novena sobre inversiones del Contrato de Administración suscrito entre la Federación y el Gobierno Nacional en diciembre 22 de 1988, previó lo siguiente: “ las inversiones de carácter permanente en inmuebles o sociedades, que se hagan con recursos del Fondo Nacional de Café, deberán estar previstas en el presupuesto de éste y someterse, en cada caso, a la previa aprobación del Comité Nacional de Cafeteros con el voto favorable del Ministro de Hacienda y a posterior sanción ejecutiva.”</p> <p>En ese mismo sentido, la cláusula vigésima del referido contrato, estableció lo siguiente: “El Comité Nacional con el voto favorable del Ministro de Hacienda, determinará antes del 30 de junio de 1989, la lista de empresas e inversiones realizadas con recursos del Fondo Nacional del Café que se consideren indispensables para el desarrollo de la política cafetera, en las cuales pueda mantener su vinculación patrimonial el Fondo Nacional del Café. (...)”</p> <p>De la lectura de estos artículos se desprenden dos (2) elementos fundamentales, a saber: (i) la competencia del Comité Nacional de Cafeteros para decidir sobre el destino de las inversiones que se hagan con los recursos del Fondo Nacional del Café; y (ii) el poder de veto del Ministro de Hacienda, que debe aprobar toda propuesta relativa a la inversión de estos recursos para que la misma vea la luz del día.</p> <p>Ahora bien, de acuerdo con la cláusula trigésima primera, relativa al funcionamiento del Comité Nacional de Cafeteros, se establece una cláusula de control preferente del Gobierno Nacional en las decisiones del Fondo Nacional, en los siguientes términos: “Para los fines del presente contrato, los miembros del comité nacionales de cafeteros elegidos por el gremio no podrán tener un poder de voto superior al de la representación del GOBIERNO en tal organismo, la cual estará integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Desarrollo, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente de la Caja Agraria.</p>

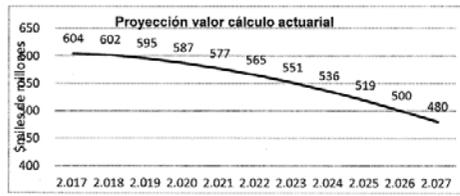
<p>El Ministro de Hacienda tendrá tantos votos como sean necesarios para equilibrar el poder de voto entre el Gobierno y los representantes cafeteros. Cuando ocurran empates al votarse una medida, los dirimirá el señor Presidente de la República.”</p> <p>Nótese cómo esta disposición reitera un control de las decisiones del Fondo Nacional del Café en cabeza del Gobierno Nacional, no sólo al igualar el poder de voto entre los miembros del Comité Nacional de Cafeteros a través del Ministro de Hacienda, sino además otorgando el poder de desempate al Presidente de la República.</p> <p>Finalmente, al revisar el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en el año 2016, se observa que la misma cláusula de control a cargo del Gobierno Nacional, se encuentra presente. En efecto, establece al respecto la cláusula tercera: “la representación gremial en el Comité no podrá tener un poder de voto superior a la representación del gobierno. El Ministro de Hacienda y Crédito Público tendrá tantos votos como sean necesarios para igualar numéricamente la votación.</p> <p>En todo caso, las decisiones que se adopten en el Comité Nacional de Cafeteros deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Cuando se presenten empatas al votarse una medida, serán dirimidos por el señor Presidente de la República.</p> <p>En consecuencia, como se puede evidenciar de la lectura de los contratos de administración que se han suscrito, el Gobierno Nacional es el responsable final y real de la gestión del Fondo Nacional del Café, y, por ende, quien tiene la facultad final de definir los destinos de las inversiones que se realicen con los recursos de dicho fondo. En ese orden de ideas, es correcto que sea el Gobierno Nacional el responsable por los pasivos pensionales y aportes a seguridad social dejados de pagar como consecuencia de la liquidación de la Flota Mercante.</p> <p>Por ello deviene como necesario que la Nación asuma el pasivo pensional de la Flota Mercante Gran colombiana.</p>	<p>PROBLEMA A RESOLVER</p> <p>De conformidad con el contenido de la exposición de motivos y las consideraciones de los autores del proyecto de ley No. 203 de 2020 Cámara, esta iniciativa plantea buscar alternativas al problema del uso de recursos del Fondo Nacional del Café al pago del pasivo pensional de la Flota Mercante Grancolombiana. De ser asumido por la Nación el pago de este pasivo pensional, los recursos del Fondo Nacional del Café se podrán destinar al beneficio de cerca de 540 mil familias cafeteras en términos de sostenibilidad económica, productividad de los cafetales, capacidad de ejecución técnica e incluso con la disponibilidad de montos para el co-financiamiento de proyectos y mecanismos de cobertura sobre el precio. Los recursos podrían dirigirse hacia el fortalecimiento del extensionismo rural, los Comités Departamentales de Cafeteros, el programa de renovación de cafetales, el Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC), entre otros.</p> <p>Tan solo el programa de renovación de cafetales – que busca renovar una proporción considerable del área cafetera nacional – ha movilizado recursos públicos cercanos a los COP\$40 mil millones; por su parte los dineros públicos dirigidos al sector cafetero a través del Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC) totalizaron COP\$217 mil millones para el año 2019, entre subsidio a la carga (COP\$203 mil millones) y alivio de deudas (COP\$15 mil millones). Todos estos montos pudieron haber sido asumidos directamente por el Fondo Nacional del Café, de no contarse con compromisos como los asumidos por el pasivo pensional de la Flota.</p> <p>IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA</p> <p>A través de los años, el sector caficultor se ha posicionado como uno de los sectores más influyentes en la economía del país. Esto se puede distinguir a través de los indicadores de empleo, exportaciones, valor de la producción y costo de oportunidad de la caficultura.</p> <p>De acuerdo con la Federación Nacional de Cafeteros, el sector genera cerca de 785 mil ocupados directos, lo que equivale al 26% del total del empleo agrícola. Si se compara con otras actividades agropecuarias, es 3,5 veces mayor al empleo creado por los cultivos de arroz, maíz y papa juntos, y es 10 veces más grande de lo que generan los cultivos de palma africana y caucho juntos. Esto significa que la caficultura es un verdadero motor de desarrollo en la economía rural, toda vez que el valor de las</p>
<p> cosechas se redistribuye como ingreso entre las más de 550 mil familias que habitan en 595 municipios del país. Así las cosas y con este potencial, de acuerdo con estudios del Banco de la República el efecto multiplicador de un incremento de 10% en el ingreso cafetero es de 43pb sobre el PIB, aspecto fundamental pues, si lo comparamos con una situación similar en el sector minero, el efecto apenas impactaría en 4pb el PIB total¹.</p> <p>A pesar del gran aporte del sector caficultor al país, de acuerdo con el Banco de la República, en los últimos años se ha presentado una pérdida de importancia económica de la caficultura en Colombia, tanto en el contexto nacional como en el internacional, se explica, principalmente, por la caída dramática de su productividad; el consiguiente empobrecimiento de los caficultores, así como por el envejecimiento de estos y de los cafetos; la lentitud de los procesos de adopción de nuevas tecnologías y variedades resistentes a las plagas, en especial la roya; y la baja fertilización, entre otros factores.²</p> <p>Es por lo anterior que el proyecto de ley en cuestión busca que los recursos del Fondo Nacional del Café se destinen a la mejora de la productividad y la capacidad de ejecución técnica de los cultivos. Asimismo, el proyecto busca que se asegure la continuidad del pago pensional de las más de 700 familias a través de los ingresos de la Nación.</p> <p>CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</p> <p>En concepto del 11 de septiembre de 2020, con número de radicado 40451/2020/OFI, el ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó no estar en acuerdo con la iniciativa legislativa por presentar en su opinión, futuros vicios de inconstitucionalidad.</p> <p>Entonces, para el ministerio la presente iniciativa i) se torna en inconstitucional, ii) no se encuentra contemplada en las proyecciones de gasto de mediano plazo que le permitan a la Nación asumir el pasivo pensional con cargo al Presupuesto General de la Nación y, iii) no se compadece con la crisis que actualmente está afrontando el país</p> <p>¹ Federación Nacional de Cafeteros. Caficultura sostenible, moderna y competitiva. Tomado de: https://federaciondefcafeteros.org/app/uploads/2019/12/Econom%C3%ADa-Cafetera-No.-30_Web.pdf</p> <p>² Banco de la República. El mercado mundial del café y su impacto en Colombia. Borradores de economía. tomado de: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_710.pdf</p>	<p>en virtud a la pandemia del COVID-19, y con el esfuerzo económico que se está haciendo para reactivar los sectores de la economía afectados, razones suficientes para que esta</p> <p>Sin embargo, a pesar de la magnífica aplicación de una experticia en análisis e interpretación de la jurisprudencia de la corte constitucional y del manejo de una experticia en derecho constitucional, el Ministerio de Hacienda ubica su óptica del problema en una costa que es la equivocada, pues deja de lado aspectos igual de importantes constitucionalmente hablando, lo que genera es un estado de inconstitucionalidad, siempre que el proyecto de Ley en cuestión, no sea aprobado por la Corporación y resulte en Ley de la República. A continuación se expone el otro lado de la discusión constitucional que el Ministerio olvida en su concepto.</p> <p>Es muchísimo más inconstitucional inobservar las normas del sistema general de pensiones y los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto que establecer en cabeza de quien corresponde desde un nivel legal, la responsabilidad de pagar pasivos pensionales a una gran cantidad de individuos del sector cafetero del país, símbolo de la industria colombiana en el extranjero.</p> <p>La Corte Constitucional, pese a un precedente establecido en la sentencia C-506 de 2001, ha tenido diferentes interpretaciones respecto de un tema que también debe ser analizado al momento de hablar de constitucionalidad del proyecto en cuestión. La obligatoriedad de realizar provisiones con respecto a trabajadores desvinculados antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y que laboraban en municipios sin cobertura del I.S.S.</p> <p>En tal sentido, presentamos la siguiente línea jurisprudencial, donde podemos evidenciar la inexistencia de una regla de derecho aplicable a casos análogos derivada de la sentencia T-784 de 2010 y en virtud de la cual, pudiese surgir alguna obligación a cargo de terceros.</p> <p>De conformidad con lo anterior, encontramos que, el precedente aplicable al caso en estudio, no es otro que el establecido por la Sala Plena, esto es, el fijado en la sentencia C-506 de 2001 y según el cual:</p> <p><i>“Ahora bien, solo con la Ley 100 de 1993, es que se establece una nueva obligación para los empleadores del sector privado a cuyo cargo se encontraba el reconocimiento y pago</i></p>

<p>de la pensión, cual es la de aprovisionar hacia el futuro el valor de los cálculos actuariales en la suma correspondiente al tiempo de servicios del trabajador <u>con contrato laboral vigente a la fecha en que entró a regir la Ley, o que se inició con posterioridad a la misma</u>, para efectos de su posterior transferencia, en caso del traslado del trabajador, a las entidades administradoras del régimen de prima media con prestación definida (art. 33 de la Ley 100)</p> <p>La ley 100 de 1993 estableció esta nueva obligación, en atención precisamente a la situación preexistente, con el propósito de comenzar a corregir las deficiencias de un régimen que como se ha dicho no se encontraba exento de inequidades y de incongruencias. No debe olvidarse que la propia Carta establece que la ampliación de la cobertura de la seguridad social debe ser progresiva (art. 48 C.P.) y que los derechos prestacionales, como la seguridad social, son de realización progresiva y deben ser satisfechos con recursos económicos e institucionales limitados.”</p> <p>Esta interpretación ha sido acogida y desarrollada por distintas salas de revisión de tutela; sin embargo, en razón de la diversidad de criterios entre salas y en pro de determinar la regla de derecho aplicable a situaciones análogas en virtud del principio de coherencia jurisprudencial, es de anotar que a posteriori continúa señalando la Corte, en lo que podríamos catalogar como la “ratio decidendi” de la sentencia en cita:</p> <p>“Lo que no podía hacer el legislador, sin embargo, era establecer obligaciones en relación con situaciones jurídicas consolidadas. Para la Corte al respecto, la argumentación planteada por la demandante atinentes al empobrecimiento del trabajador y el correlativo enriquecimiento injustificado del empleador en este caso, desconoce el hecho de que en lo concerniente a las relaciones laborales extintas antes del 23 de diciembre de 1993 (fecha de entrada en vigencia de la ley 100 de 1993) no había nacido ningún tipo de obligación en cabeza del empleador ni ningún derecho correlativo en cabeza del trabajador que pudiera considerarse válidamente un derecho patrimonial y que fuese por tanto exigible al primero de ellos. Como se dijo atrás los trabajadores que se encontraban en estas circunstancias tenían una simple expectativa de derecho que solo se consolidaba con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos legales.</p> <p>Crear en cabeza del empleador una obligación retroactiva referente a una relación jurídica ya extinguida sería necesariamente inconstitucional por atentar contra el principio de seguridad jurídica, postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1 y 58 C.P.). Así lo ha reconocido la Corte en los siguientes términos:</p>	<p>“El principio de la irretroactividad de la ley tiene plena aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano. Una nueva ley, dispone tal principio fundamental para la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho, no puede regular las situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, y que por tanto resultan incólumes en sus efectos jurídicos, con la fuerza que les presta la ley bajo la cual se constituyeron.”</p> <p>Todos estos elementos necesariamente inciden dentro del test de igualdad efectuado por la Corte, en atención a la alegación de la demandante referente a la discriminación en la que se incurriría en la ley 100 respecto de los trabajadores cuyo vínculo laboral ya no existía a la entrada en vigencia de la norma, pero que laboraron antes de esa fecha para empleadores que tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión. La demandante considera esta situación como injusta e inequitativa y carente de toda justificación objetiva y razonable, amén de violar numerosos preceptos constitucionales.”</p> <p>A su vez, esta Corporación en la “ratio decidendi” de la sentencia T-020 de 2012, reitera la regla general de la decisión fijada en la C-506 de 2001, al señalar:</p> <p>“Antes de la modificación incluida por la Ley 797 de 2003, la Corte Constitucional, en la sentencia C-506 de 2001 ya referida, declaró exequible la expresión “siempre que la vinculación laboral se encuentre vigente o se inicie con posterioridad a la vigencia de la presente ley”, contenida en el literal c) del parágrafo 1º, del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.</p> <p>Dentro de la parte motiva de esa providencia, esta corporación señaló que con la Ley 100 de 1993 <u>nace como nueva obligación</u> para los empleadores del sector privado, a quienes les correspondía reconocer y pagar la pensión, “aprovisionar los cálculos actuariales en la suma correspondiente al tiempo de servicios del trabajador con contrato laboral vigente a la fecha en que entró a regir la ley, o que se inició con posterioridad a la misma”.</p> <p>Bajo ese entendido, la Corte Constitucional puntualizó que dar un efecto retroactivo a dicha obligación, frente a relaciones laborales ya extintas, desconocería la seguridad jurídica propia del Estado social de derecho, lo cual resultaría contrario a la carta política.</p>
<p>Modificado el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 por el 9º de la Ley 797 de 2003, en el literal c) del parágrafo primero ya citado, la expresión “siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993”, también fue objeto de pronunciamiento (C-1024 de 20 de octubre de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil³), resolviéndose estar a lo resuelto en el fallo C-506 de 2001 citado.</p> <p>En ese orden, la Sala Plena de esta corporación, con fuerza de cosa juzgada constitucional, encontró acorde a la carta política que el legislador exija que a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (abril 1º de 1994), la relación laboral de un trabajador, cuyo empleador tenía a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, esté vigente, para poder computar el tiempo de servicio prestado en precedencia.”</p> <p>Entonces, la Sala Plena en criterio que ha venido siendo desarrollado y aplicado por diversas salas de la corte, declaró exequible la previsión de la Ley 100 de 1993, en virtud de la cual, se exigió la existencia del vínculo contractual para la fecha de la entrada en vigencia de esta, como requisito “sine que non” para poder computar tiempos de servicio anteriores; decisión que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.</p> <p>Por lo demás y aun a modo de discusión, las sentencias más recientes sobre el punto en discusión, se han apartado del criterio fijado por la Sala Octava en la T-784 de 2010, al respecto señaló la Sala Segunda en la T-543 de 2015, trayendo a colación a su vez la sentencia T-435 de 2014:</p> <p>“Así en virtud del principio extensamente explicado, para superar la imposibilidad del peticionario de acceder a la pensión de jubilación, la Sala considera que los antiguos patronos deben hacer el pago de <u>los aportes faltantes</u> al trabajador para cumplir los requisitos mínimos de la pensión de vejez, siendo enfáticos en que no se trata de la <u>totalidad de los aportes</u> por el tiempo completo laborado sino el necesario restante para que la persona pueda pensionarse o todo si las semanas aún son insuficientes. Así mismo, para efectos de los aportes, el salario que debería tenerse en cuenta no ha de ser necesariamente el que devengaba el ex trabajador, sino <u>el salario mínimo</u> de la época en la que se desarrolló el vínculo laboral. Igualmente, considerando que fue el Estado Colombiano, <u>a través del legislador, quien de alguna forma omitió brindar un remedio legal para los casos del contingente pensional que se analiza, también le</u></p>	<p><u>asiste responsabilidad, la cual debe ser asumida por el Sistema en el sentido de no recibir todos los aportes de la vida laboral de una persona, sino tan solo los necesarios para obtener la pensión. Finalmente, teniendo en cuenta que las cotizaciones al sistema también se componen de un aporte del trabajador, considera la Sala que en estos casos el mismo debe contribuir en una proporción.”</u></p> <p>De conformidad con tal interpretación, se evidencia una tercera posición al interior de este Tribunal Constitucional, en este caso, sostenida por las salas segunda y tercera, las cuales igualmente inaplican la regla de derecho de la sentencia de constitucionalidad para un caso concreto; razón por la cual y con base en el principio de equidad por no existir norma aplicable, fijan los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Se debe acreditar la imposibilidad del peticionario de acceder a la pensión de jubilación. ii) Se deben hacer únicamente el pago de los aportes faltantes para cumplir los requisitos mínimos de la pensión de vejez. (No se trata de la totalidad de los aportes por el tiempo laborado, solo los necesarios para cumplir los mínimos) iii) El salario que debe tenerse en cuenta, es el salario mínimo de la época en que se ejecutó la relación laboral. iv) Al asistírle responsabilidad al estado por la omisión legislativa, el Sistema de asumir parte de la responsabilidad, en tal sentido, no recibirá todos los aportes de la vida laboral, sino los necesarios para obtener la pensión. v) El trabajador debe contribuir en una proporción a financiar los aportes faltantes. <p>Por lo anterior, tenemos que, en primera medida debe aplicarse la regla de derecho fijada por la Sala Plena de la Corte y desarrollada entre otras, por las sala primera y sexta de decisión de tutela, según la cual, al no existir obligación legal, no le corresponde al empleador efectuar aprovisionamiento alguno para el pago de aportes al sistema de seguridad social en pensiones, respecto de aquellos trabajadores desvinculados antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.</p> <p>Subsidiariamente y en caso que, se pretenda para un caso concreto inaplicar la disposición de la Ley 100 y la interpretación que de ella efectuó este Tribunal, se deberán tener en cuenta los criterios establecidos en las sentencias T-435/14 y T-543/15, lo anterior a efectos de no vulnerar el núcleo esencial de los derechos</p>

³ Reiterado además en la sentencia C-1024 de octubre 20 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<p>fundamentales de los empleadores que no estando obligados se ven constreñidos a cumplir judicialmente con una norma aplicada de manera retroactiva, en contravía de una disposición legal, de la ratio decidendi de una sentencia de constitucionalidad y del principio de coherencia interna o jurisprudencial.</p> <p>Al respecto vale la pena resaltar el acertado pronunciamiento que sobre el tema el Dr. Fernando Castillo Cadena, pronunció dentro de la sentencia de casación 68.421 de agosto 28 de 2018, Sala de casación Laboral, Corte suprema de Justicia.</p> <p>i) <i>La responsabilidad del empleador en zonas sin cobertura geográfica del Instituto de Seguros Sociales.</i> <i>Como resulta claro, conforme al inciso 2° del artículo 259 del Código Sustantivo del Trabajo, en ausencia de cobertura de riesgo por parte del Instituto de Seguros Sociales, el empleador se encontraba obligado en los términos del Código Sustantivo del Trabajo al pago efectivo de sus obligaciones pensionales. En forma ordinaria, el empleador quedaba obligado en los términos del artículo 260, la que se puede definir como jubilación ordinaria, y al pago de las pensiones restringidas contenidas en el artículo 267, que fue subrogado por el 8 de la Ley 171 de 1961, posteriormente modificado por el 37 de la Ley 50 de 1990.</i></p> <p><i>Así las cosas, el derecho eventual a una pensión de jubilación y, por tanto, la previsión a cargo del empleador, sólo podía predicarse frente a estas posibilidades y no frente a otras. En concreto, los derechos eventuales pensionales a cargo del empleador sólo surgían a partir del momento en que el trabajador cumplía 10 años de servicios continuos o discontinuos, al introducirse la posibilidad de otorgar la pensión sanción después de 10 años de servicios. Recuérdese que el artículo 267 del Código Sustantivo del Trabajo la preveía sí, pero para aquellos trabajadores que hubiesen laborado al menos 15 años continuos o discontinuos con el empleador. Para los trabajadores con menos tiempo en la empresa no existía derecho eventual a la pensión; fueran o no despedidos sin justa causa, no generaban siquiera expectativas pensionales a cargo de la empresa.</i></p> <p>ii) <i>El vehículo financiero para el pago de la obligación pensional.</i> <i>En nuestro criterio, aparece claro que no hubo omisión del empleador en relación con la inscripción de su trabajador a la seguridad social en razón de que no existía cobertura geográfica. Sin embargo, estimo que, la demandada fue condenada al pago del título</i></p>	<p><i>pensional en los términos del Decreto 1887 de 1994. No obstante, dicho instrumento fue concebido, única y exclusivamente, para garantizar el pago de las obligaciones pensionales de las empresas que al 23 de diciembre de 1993 reconocían y pagaban sus propias pensiones, por no existir cobertura geográfica del Instituto de Seguros Sociales; no sobre las empresas que ya venían inscritas a dicha entidad antes de la vigencia del Sistema General de Pensiones, pues sus obligaciones pensionales, en estricto sentido, ya estaban reguladas por los Acuerdos de la entidad, debidamente aprobados, mediante norma reglamentaria, por el Gobierno Nacional.</i></p> <p><i>Fue la Ley 100 de 1993, y no una norma anterior, la que transformó íntegramente la responsabilidad individual pensional del empleador, conforme al Código Sustantivo del Trabajo, en responsabilidad social a cargo del Sistema, al establecer una protección, más allá de los derechos eventuales, por los tiempos de servicios prestados, independientemente de su duración, con anterioridad a la vigencia del Sistema General de Pensiones, pero única y exclusivamente en relación con aquellos trabajadores que tenían la relación vigente al 23 de diciembre de 1993, o la iniciaron con posterioridad a ella. Razones de coordinación económica y de supervivencia del sector real de la economía, en especial como fuente de empleo, imponían esta solución normativa, que, aunque aparentemente restrictiva, se torna en un gran avance de la seguridad social, sin que se pueda aducir una presunta falta de equidad.</i></p> <p><i>Así las cosas, como estimo que el empleador no tenía ninguna obligación pensional por los tiempos demandados, dada la falta de cobertura geográfica y la ausencia de derechos eventuales, y el vehículo financiero al que se condenó no responde a la teleología del Sistema General de Pensiones, para estos casos particulares.</i></p> <p>De la inexistencia de obligación legal y la consecuente ilegalidad de la sanción.</p> <p>Adicionalmente a lo expuesto por las diferentes Salas de la Corte Constitucional, debemos resaltar como argumento a tener en cuenta en el presente caso que, estando en imposibilidad de cotizar al I.S.S. un empleador, mal podría estar en mora y en incumplimiento de entregar una suma de dinero que no estaba obligada ni a traspasar ni a aprovisionar.</p> <p>Lo que hoy se pediría trasladar por su cuantía (cálculos, bonos, reservas) es una suma punitiva que involucra una sanción producto de un incumplimiento legal, lo cual es</p>
<p>inconstitucional pues no había obligación y por tanto, no había incumplimiento de ninguna norma.</p> <p>En consonancia con la anterior argumentación, señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-475 de 2004, que:</p> <p><i>“El principio de legalidad de las sanciones exige que estas estén determinadas en el momento de cometer la infracción. Quien lleva a cabo una conducta legalmente prohibida bajo apremio de sanción penal o administrativa debe conocer previamente cuál es el castigo que acarrea su comportamiento. Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. Así pues, las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida. Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción, contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa.”</i></p> <p>En consecuencia, es de resaltar que, los cálculos actuariales que hoy se liquidan por los fondos de pensiones como suma a entregar para la financiación de la respectiva pensión de vejez, incluyen moras, intereses a la tasa de DTF pensional, catorce mesadas, auxilios funerarios y demás conceptos, derivados de obligaciones hoy existentes, pero que antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no existían. Es decir, se trata de condenas a pagos de obligaciones calculadas bajo las modalidades más onerosas y gravosas para los empleadores, y comprometiendo con ello su existencia, lo cual, violaría los derechos de la persona natural o jurídica ya que se sanciona con el pago del cálculo actuarial derivado del incumplimiento de una norma inexistente.</p> <p>De la forma de liquidación de la condena solicitada por la parte actora.</p> <p>En todo caso y aún a modo de discusión, debo resaltar que si bien, partimos de la inexistencia de la obligación reclamada, pues para las fechas señaladas en el libelo incoatorio como extremos de la supuesta relación laboral, aún no se había producido el llamada a afiliación de los trabajadores de mar, por parte del entonces Instituto de Seguros Sociales, es pertinente resaltar que, si lo que se pretende es el pago de unos aportes en virtud de un supuesto deber de aprovisionamiento, en tal caso debe</p>	<p>tenerse en cuenta que, el porcentaje de cotización para la fecha de fenecimiento de la supuesta relación laboral, ello es, junio de 1990, correspondía al 6.5% del IBC, cuyo tope en ningún caso podía ser superior a 21 SMMLV de la época, siendo inferior en razón a la categoría del respectivo trabajador, esto en los términos del Decreto 2610 de 1989. Así mismo, para la data indicada el empleador únicamente tenía a cargo el reconocimiento del 66% de dicho porcentaje (6.5%), siendo claro que, la supuesta provisión en caso de considerarse que existía tal obligación, habría debido tener este marco con base en la normatividad vigente para la época y en consecuencia, cualquier condena relativa a la misma, se deberá liquidar con base en estos supuestos, de lo contrario se trataría de una evidente aplicación retroactiva en más de 20 años e inconstitucional de las reformas introducidas a la Ley 100 de 1993 por parte de la Ley 797 de 2003.</p> <p>Bajo tales consideraciones, no se podría ordenar a la Empresa el pago del 100% de los valores dejados de cancelar durante periodos en los cuales no se había producido el llamado a afiliación por el entonces Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), pues bajo este entendimiento no hay omisión de afiliación ni de cotización, sino la cobertura del riesgo de vejez a través del modelo de pensión de jubilación previsto en los artículos 260 y Ss. del CST.</p> <p>Por tanto, y aun obviando lo anterior, se debe indicar que el Sistema de Prima Media desde sus orígenes, se articuló con base en la existencia de 3 partes y un conjunto de derechos y obligaciones recíprocas, correspondiendo a empleador y trabajador el pago de sus correspondientes aportes. En este caso al no existir omisión de afiliación por culpa del empleador, sino por omisión legislativa, cada parte debe asumir sus correspondientes porcentajes, argumento que ha venido siendo reconocido por parte de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 203 de 2020 cámara “por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café”.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;"> ENRIQUE CABRALES BAQUERO REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ</p>

<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 203 2020</p> <p>"Por medio de la cual la Nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Con el fin de asegurar el ingreso y productividad del sector cafetero, autorícese a la Nación a asumir directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional correspondiente a la totalidad de las pensiones ciertas y contingentes, pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A Liquidada.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la forma en la cual será asumido el pasivo pensional y prestacional en un término máximo de seis (6) meses posteriores a la expedición de la ley.</p> <p>Parágrafo 2. Los recursos disponibles se destinarán únicamente a programas de mejora de la productividad del sector cafetero.</p> <p>Artículo 2. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del Honorable Congresista,</p>  <p>ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>	<p>COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p>CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)</p> <p>Bogotá D.C., 20 de octubre de 2020. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley 203 de 2020 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN ASUME EL PAGO DEL PASIVO PENSIONAL A CARGO DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ", presentado por el Honorable Representante a la Cámara: ENRIQUE CABRALES BAQUERO y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>La Secretaria General,</p>  <p>ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA Comisión Tercera Constitucional Permanente</p>
<p>PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2020 CÁMARA</p> <p><i>por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café</i></p> <p>Bogotá, 07 de octubre de 2020</p> <p>Honorable Representante NESTOR LEONARDO RICO RICO Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>asunto: ponencia para primer debate al proyecto de ley No 203 de 2020 cámara "por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café".</p> <p>Respetado presidente:</p> <p>De conformidad con lo que establece los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No 203 de 2020 cámara "por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café".</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO H. Representante Departamento de Antioquia.</p>	<p>PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</p> <p>AL PROYECTO DE LEY NO 203 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN ASUME EL PAGO DEL PASIVO PENSIONAL A CARGO DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ"</p> <p>Cumpliendo el honroso encargo que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley No 203 de 2020 cámara "por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café".</p> <p>1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de ley que me ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional Radicada en la Secretaria General de la Cámara de Representantes el 21 de julio de 2020 por los Representantes Luis Fernando Gómez Betancourt, Diego Javier Osorio Jiménez y Gabriel Jaime Vallejo y por el Senador Alejandro Corrales Escobar, Ernesto Macías Tovar, Carlos Felipe Mejía Mejía.</p> <p>el proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia, fui notificada de la designación como Coordinadora Ponente para primer debate a través del correo institucional el día 21 de septiembre de 2020; el actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.</p> <p>Cuenta con el concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>2. OBJETO DEL PROYECTO:</p> <p>El proyecto de ley pretende que la Nación asuma directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional de los 722 pensionados de la liquidada flota mercantil gran colombiana S.A con proyecciones a partir del año 2020 del total del pasivo pensional por un aproximado de los COP \$ 639 mil millones hasta localizarse en el año 2029 alrededor de los COP\$477 mil millones.</p>



(según cifra de la Federación Nacional del Café)

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 203 de 2020 Cámara consta de dos (2) artículos, incluida la vigencia.

Artículo 1. Con el fin de asegurar el ingreso y productividad del sector cafetero, autorícese a la Nación a asumir directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional correspondiente a la totalidad de las pensiones ciertas y contingentes, pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A Liquidada.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la forma en la cual será asumido el pasivo pensional y

prestacional en un término máximo de seis (6) meses posteriores a la expedición de la ley.

Parágrafo 2. Los recursos disponibles se destinarán únicamente a programas de mejora de la productividad del sector cafetero.

- Laudos arbitrales y convenciones colectivas implicaron un sin número de sobrecostos laborales, debido a los incrementos salariales y prestacionales.

En el transcurso del periodo la FMG atendió de manera exclusiva el pago de mesadas pensionales hasta el año 1995, a su vez en el mismo tiempo la Flota constituyó el patrimonio autónomo denominado PANFLOTA, con activos por valor aproximado de COP \$74.000 millones de pesos (acciones ACES, Conectar; Serviport, Sociedades Portuarias de Buenaventura, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, inmuebles, bodegas y otros) suma, que representaban aproximadamente el 49.48% del cálculo actuarial de pensiones, estimado para ese momento en COP\$ 147.000 millones.

El propósito era generar suficiente liquidez, de modo que la fiduciaria gestionara la venta de esos activos y con el producto atendiera oportuna y periódicamente el pago de las mesadas.

El esquema contaba con la aquiescencia de las dos asociaciones que representaban a los pensionados de la flota (APENFLOTA Y ASOPEMMCOL), e igualmente contemplaba la posibilidad de que el Fondo Nacional del café comprara a valor comercial esas inversiones de la Flota en otras sociedades, el flujo esperado por los pagos que hiciera el Fondo Nacional del Café, incluyendo intereses, se calculó en aproximadamente COP \$128.000 millones.

A raíz de una tutela interpuesta por pensionados que veían en peligro el pago de sus mesadas futuras, mediante Sentencia T-339 de 1997, La Corte Constitucional ordenó al Ministerio del Trabajo iniciar los estudios, con el fin de determinar si en el caso de la compañía de Inversiones de la Flota Mercante Gran Colombiana S.A se daban los supuestos para una conmutación pensional al ISS.

En noviembre de 1997, el Ministerio rindió concepto favorable para la conmutación y lo comunico al ISS para que efectuara los cálculos actuariales.

Mediante Resolución 2165 de 30 de julio de 1998 el ISS, confirmaba por resolución 2248 del 24 de septiembre de 1999 del Ministerio del Trabajo, acepto la conmutación pensional de la CIFM, supeditada a la condición que la empresa, trasladara la totalidad del capital que de acuerdo con el cálculo actuarial del ISS, correspondía a la suma aproximada de COP \$180.000 millones, pagadera en un solo contado.

Ante la imposibilidad de trasladar el capital para hacer efectiva la conmutación pensional, el 13 de octubre de 1999, el ISS rechazó dichas propuestas, considerando que ellos podían comprometer su patrimonio y reservas.

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

4. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

De conformidad con el contenido de la exposición de motivos y las consideraciones de los autores del proyecto de ley No. 203 de 2020 Cámara, esta iniciativa plantea un problema con referencia a la falta de liquidez por parte de la Federación Nacional de Cafeteros; para una mejor comprensión, es importante conocer el estado actual de las Inversiones del FoNC y las obligaciones asumidas.

El 08 de junio de 1946 se constituyó la sociedad anónima FLOTA MERCANTE GRANCOLOMBIANA (FMG), cuya actividad primordial era la prestación del servicio de transporte marítimo de mercancías, con el transcurso del tiempo se encargó de transportar carga de importaciones y prestó el servicio de cabotaje, transportando hidrocarburos y combustibles entre algunos puertos del país.

Dada las dificultades que venían afrontando en 1994, la FMG consiguió un socio estratégico, previo una ascensión, optaron por crear una nueva compañía de transporte marítimo, de manera conjunta con la empresa de Transportación Marítima Mexicana (TMM) constituyendo la empresa de Transportación Marítima Gran-colombiana (TMG) para que se hiciera cargo de los servicios que prestaba la FMG, la cual asumió el pasivo pensional y se redujo a la administración del portafolio de las inversiones, por lo cual, el 05 de febrero de 1997 por escritura pública N° 513 otorgada por Notaría, la sociedad cambio de nombre por el de Compañía de inversiones de la Flota Mercante S.A (actualmente)

Desde sus inicios la CIFM afrontó una situación negativa en cuanto a su capacidad de generación de utilidades tanto operativas como netas; tuvo que asumir las siguientes responsabilidades:

- Los activos recibidos eran de baja productividad y estaban constituidas por empresas con multiplicidad de problemas; atendiendo el nuevo objeto social de la empresa.
- debió liquidar gran parte del personal y asumir el costo correspondiente; considerando los cambios de legislación propios de la década de los 90 así como el impacto de los fallos judiciales en esta materia, el pasivo pensional tuvo incremento considerable.

¹ www.contraloria.gov.co

Diversidad de factores generaron situaciones de cesación de pagos, insolvencia, relación deficitaria entre el activo y el pasivo, imposibilidad de atender el pago de las mesadas pensionales, las cuales a su turno desencadenaron la liquidación obligatoria de la CIFM mediante Auto N°411-11731 del 31 de julio de 2000, la

²Superintendencia de Sociedades decretó la liquidación obligatoria, designando como liquidador a Fiduciaria Petrolera-FIDUPETROL.

Extinción de la Personería Jurídica de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A en Liquidación Obligatoria. Merece destacarse el pronunciamiento con auto radicado bajo el número 2012-01- 231487, proferido por la Superintendencia de Sociedades en el marco de la Rendición Final de Cuentas y terminación del proceso, que declara extinguida la persona jurídica de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A En Liquidación Obligatoria, en cuya parte resolutive entre otros indica:

ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO: Advertir a la Federación Nacional de Cafeteros como Administradora del Fondo Nacional del Café, que con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia SU-1023 de 2001, deberá enviar a la Fiduciaria Previsora S.A, como administradora del patrimonio autónomo PANFLOTA, en forma oportuna, la nómina de pensionados y aportes en salud para el pago correspondiente de conformidad con el contrato de fiducia mercantil y fuente de pagos N° 3-1-0138 el 14 de febrero de 2006, modificado mediante otro sí N° 1 suscrito el 6 de febrero de 2006.

ARTICULO VIGESIMO TERCERO: ADVERTIR a la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, que estará a su cargo el reconocimiento de la calidad de pensionados, así como también las sustituciones pensionales y el reconocimiento de los auxilios funerarios, para lo cual una vez efectuado el reconocimiento mencionado, deberán remitir a la Fiduciaria Previsora S.A, como administradora del patrimonio autónomo PANFLOTA, los recursos pertinentes para que este último proceda al pago.

ARTICULO VIGESIMO CUARTO: Advertir a la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, que deberá continuar dando estricto cumplimiento de la sentencia SU 1023 de 2001, dentro del término adecuado para garantizar de esta manera el pago oportuno de las mesadas pensionales y los citados aportes en salud, para lo cual teniendo en cuenta la

² www.superintendenciasociedades.gov.co

terminación del proceso concursal liquidatorio lo que conlleva la finalización de funciones del liquidador, deberá continuar poniendo a disposición del patrimonio autónomo los dineros suficientes, a efecto de que éste proceda con el pago a todos los pensionados a cargo de la extinta Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S:A, en liquidación obligatoria

y a las entidades de Salud. Igualmente deberá poner a disposición los recursos suficientes para que éste cancele, hacia el futuro y de manera oportuna, las mesadas y aportes de salud que se vayan causando a todos los pensionados de la concursada, en cuanto sean exigibles, todo lo anterior teniendo en cuenta la terminación del proceso liquidatorio y la consecuente ausencia de recursos declarada de la concursada.

ARTICULO VIGESIMO SEPTIMO: ADVERTIR a los que tuvieron calidad de partes laborales dentro del proceso concursal liquidatorio de la sociedad Compañía de Inversiones de la Flota Mercante. S.A, en liquidación obligatoria, que cualquier reclamación de tipo laboral o pensional deberá efectuarse ante la Federación

Nacional como administradora del Fondo Nacional del Café y el patrimonio autónomo denominado PANFLOTA administrado por la Fiduciaria Previsora S.A.

Dada la contingencia, tanto de los pensionados de extinta FMG, como el entonces liquidador, procedieron a instaurar diversidad de acciones de tutelas, las cuales fueron acumuladas y resueltas en sede de revisión por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en virtud del trámite de la sentencia SU-1023 de 2001

“Para tal efecto, en la mencionada providencia se dispuso como medida de carácter transitorio dirigida a la Federación Nacional de Cafeteros en su condición de Administradores del Fondo Nacional del Café, que en tanto el liquidador de la CFIM no contará con recursos suficientes para atender su obligación pusiera a disposición los dineros suficientes a efecto de este proceda a la liquidación y pago de la CIFM. Igualmente pondrá a disposición del liquidador los recursos suficientes para que éste cancele, hacia el futuro y d manera oportuna, las mesadas que se vayan causando en la liquidación obligatoria a todos los pensionados de la CIFM, en cuanto sean exigibles y en la medida en que la CIFM no tenga la liquidez de hacerlo”

El 14 de febrero de 2006 se suscribió Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Fuente de Pago entre CIFM en liquidación y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A el contrato tuvo por objeto:

“(…) la constitución de un patrimonio autónomo por parte de la fiduciaria el cual se denominará fideicomiso “PANFLOTA” con los recursos y bienes que le sean transferidos por el fideicomitente al momento de la celebración del presente contrato, y los recursos que posteriormente le sea transferidos acorde con lo descrito en el prescrito contrato, el Patrimonio ha sido constituido con el fin de que la fiduciaria administre tales recursos y los destine al pago de las mesadas pensionales y al pago de los aportes a las E.P.S., a cargo de la compañía de

inversiones de la CIFM S.A en liquidación y de que administre las contingencias jurídicas que le sean entregadas y también, con el propósito de que atienda los gastos necesarios para cumplir estos objetivos d acuerdo con lo previsto en las cláusulas de este Contrato (...)”

FIDUPRIVISORA S.A suscribió un nuevo contrato de mandato fechado 21 de agosto de 2014, nombrado a ASESORES EN DERECHO S.A.S hoy en día la sociedad continúa ejerciendo como mandataria con representación, con cargo al Patrimonio por medio de los cuales afecta pagos a recursos del fondo Nacional del Café.

Grafico Normativo de la FMG



La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Con tal propósito previa determinación se debe precisar el ámbito de aplicación Con base en el artículo 355 de la Constitución, y su pertinencia en el estudio del proyecto que nos ocupa, la CIFM, por su carácter de derecho privado, no puede ser beneficiaria de erogaciones directas con cargo al erario público.

La CIFM es una entidad privada que nunca ha sido calificada de entidad pública ni forma parte de la estructura de la administración pública.

La CIFM no fue creada por mandato legal como una entidad pública y menos descentralizada. Fue creada como una sociedad, con participación minoritaria colombiana, para lo cual recibió apoyo del Gobierno. Los colombianos solo tenían el 45% del capital, el porcentaje restante pertenecía a los venezolanos y ecuatorianos.

Si bien actualmente el Fondo Nacional del Café tiene una participación mayoritaria en la Flota, no significa que por dicha razón la Compañía de Inversiones de la Flota se haya convertido en entidad pública, descentralizada, ni que la Nación deba responder por ella.

6. MARCO JURIDICO Y LEGAL

Es claro que la existencia de zonas de penumbra en el Derecho no permite admitir el trabajo judicial de las Altas cortes de Colombia como algo no valorativo, pero ello no se traduce en que ese trabajo judicial no esté precedido por el sometimiento al Derecho, la diversas Sentencias proferidas (más de 20) a la que ha estado sometido

el tema del referido régimen pensional de la FMG establece el cumplimiento de los principios de igualdad razonabilidad y coherencia, propios de la teoría de la interpretación y así corrige las eventuales vulneraciones a esos principios que pueden afectar el Estado Social de Derecho.

5. MARCO CONSTITUCIONAL.

La justificación otorgada a la existencia de esta clase de normatividad radica en que suministra al Estado instrumentos eficaces que le permiten dar respuestas

prontas y oportunas, mediante procedimientos ágiles, a ciertas materias que se caracterizan por su variabilidad y contingencia, razón por la cual, se torna imprescindible como una técnica de buen gobierno, que la Rama Judicial disponga de la potestad de ajustar y adecuar estas regulaciones a las exigencias del interés

público, como en efecto se observa que sucede con la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos³

El artículo 48 constitucional, dice textualmente:

³ Sentencia C-432/04 Corte Constitucional

Además, es evidente que como puede observarse, ante la inexistencia de una normativa clara que de tranquilidad a los destinatarios del pasivo pensional de la Flota Mercantil Gracolonbiana S.A (liquidada), ha sido la jurisprudencia del Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, la que ha marcado ciertas pautas, pero en un Estado Social de Derecho, la función de ofrecer una normativa clara que brinde seguridad jurídica no es del legislativo y si de la rama jurisdiccional, en virtud del déficit de representatividad democrática.

La citada Corporación señala en la sentencia C- 543 del 2001

“Según se analizará más adelante, la jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado y la de esta misma Corte, se han pronunciado sobre la constitucionalidad de esta modalidad de acción estatal y han precisado, en orientación comúnmente aceptada que los recursos que dentro de dicho contexto se arbitran, manejan y ejecutan no transmutan su naturaleza de recursos “públicos” por la circunstancia de que su manejo y Gestión se confíen ya sea unilateralmente o de manera convencional, como en el caso que ocupa ahora a la Corte, a una entidad de origen privado.”

“Precisamente en atención a la doctrina de la hacienda pública y a antecedentes jurisprudenciales que dentro de este mismo proceso han traído a colación el demandante, los intervinientes y el ministerio público, se incorporó en 1991 a Constitución Política la noción de “rentas, ingresos y contribuciones parafiscales”, como recursos públicos destinados a finalidades “públicas” específicas, abstracción hecha de que el manejo y gestión de las mismas se confíe a organismos públicos (Como en el caso del SENA, por ejemplo) o a entidades privadas, de carácter generalmente gremial.”

“Sin embargo, siendo como es la Federación Nacional de Cafeteros, una entidad gremial de derecho privado, recibe emolumentos en virtud de tal condición, como

son los aportes de los afiliados y la remuneración que persigue como administradora del Fondo Nacional del Café y demás actividades que realiza por o para sus afiliados, o para el manejo y la administración de las reservas previsionales constituidas para atender a sus propios empleados (...)”

En el año 2001, la Compañía tenía 772 pensionados dentro de los cuales se incluyen 22 que residen en el exterior. Hay otros 82 que pertenecen a la nómina del Ecuador. En la SU 1023 de 2001, se detallaron las edades y montos de la pensión, así:

⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-543-01>

Pensiones de la CIFM clasificadas por valor de la mesada	
Mesadas mayores a \$4 millones	101
Mesadas entre \$3 y \$4 millones	85
Mesadas entre \$2 y \$3 millones	96
Mesadas menores a \$2 millones	490
Total pensionados	772

Fuente: SU 1023 de 2001

En lo que tiene que ver con la falta del aval del Ministerio de hacienda, es menester recabar

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no participa en el proceso de liquidación obligatoria de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante – CIFM-
- El Ministerio de Hacienda no es accionista ni ejerce control sobre la CIFM.

No se han previsto recursos en el presupuesto nacional para cancelar mesadas previsionales de la CIFM, por las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el principio de legalidad del gasto, en el presupuesto sólo pueden incluirse los gastos que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, los que hayan sido decretados por ley, los que estén destinados a atender el funcionamiento del órgano correspondiente, los destinados al servicio de la deuda o los previstos para cumplir el plan de desarrollo (C.P., art. 346 y Estatuto Orgánico del Presupuesto, art. 38). El pago de mesadas previsionales de la CIFM no corresponde a ninguno de los rubros previstos por la ley orgánica del presupuesto.

NO considera el Ministerio posible que una ley le imponga a la Nación responder por las pensiones de dicha Compañía, en la medida en que esta persona jurídica no

tiene el carácter de entidad descentralizada y, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la misma es de derecho privado.

7. IMPACTO FISCAL

Para determinar la importancia en el estudio de impacto fiscal del proyecto de ley que decreta gasto público, es menester resaltar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003,

el cual exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se debe explicar cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo. En tal sentido, se considera que el presente proyecto de ley no tiene una ordenanza de gasto pública concreta y se puede llevar a cabo el mismo sin ninguna erogación adicional de recursos, no obstante, si en alguna instancia del trámite legislativo se pensara en lo contrario, es imperativo señalar que de acuerdo a las Sentencias C-315 de 2008 y C-490 de 2011, la Corte manifestó que: “Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas

8. CONCEPTO MINISTERIO DE HACIENDA

a la fecha se pronunció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación del 11 de septiembre de 2020, No. Expediente 40451/2020/OFI resaltando que:

La regla de asunción tiene una estructura básica que puede simplificarse de la siguiente forma: Por un lado, el contenido normativo de la caracterización del pasivo a asumir por la Nación. Se trata del universo de las pensiones pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota

Mercante S.A. Son todas las pensiones que están a cargo de la citada Compañía y las que pudieren estarlo hacia el futuro. El segundo eje de la disposición contiene la

finalidad perseguida con tal asunción y que el artículo en cuestión precisa en la de asegurar el “ingreso” y la “productividad” del sector cafetero. Reescrita la regla de asunción se diría que con la asunción por la Nación de las pensiones a cargo de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante Gracolonbiana S.A. (ciertas y

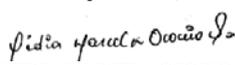
contingentes), el Proyecto de Ley considera que con ello el “sector cafetero” asegura su ingreso y asegura su productividad. La pregunta central de la que se debe partir es la de si una tal finalidad de asegurar el ingreso y la productividad al sector cafetero, es un fin en sí mismo con relevancia constitucional o por el contrario violenta normas de rango superior. Para despejar el interrogante, se parte del pasivo pensional cuya asunción se persigue trasladar a la Nación. Afirma el texto del Proyecto de Ley que, con fundamento en estimaciones de la Federación Nacional de Cafeteros, bajo metodología de cálculo actuarial, el pasivo pensional de la Flota Mercante Gracolonbiana, con corte a 31 de diciembre del año 2019 y bajo supuestos que asumen un incremento pensional anual correspondiente al del Marco Fiscal de Mediano Plazo y que para el pasivo pensional de Ecuador no asumió incremento pensional anual, teniendo en cuenta que el pago de la mesada en dólares permanece constante en el tiempo y que la tasa de cambio para mesadas de Ecuador se consideran a razón de USD\$1 = COP\$3.129, la obligación pensional a transferir a la Nación corresponde a:

Escenario base a 31 de diciembre de 2019

Grupo No.	Descripción del Grupo	Número de personas	Corte: 31/12/2019	
			Pasivo pensional a cargo de la empresa	
1	Personal Jubilado Totalmente por la Empresa	310	\$	372.292.603.513
2	Personal Jubilado con pensión Compartida	34	\$	21.500.203.638
4	Personal Beneficiario Vitalicio a Cargo de la Empresa	273	\$	198.212.533.052
5	Personal Beneficiario Vitalicio compartido con el ISS	37	\$	19.528.168.945
12	Personal Despedido sin Justa Causa a Cargo de la Empresa	14	\$	13.700.313.587
14	Personal Beneficiarios con Rentas Temporales a Cargo de la Empresa	17	\$	1.169.398.202
16	Personal Jubilado Ecuador	37	\$	1.198.974.092
Subtotal Reserva			722	\$ 627.602.195.031
TITULOS			2	\$ 297.885.000
BONOS TIPO B PARA PERSONAL RETIRADO			57	\$ 11.621.392.000
Subtotal Títulos y bonos			59	\$ 11.919.277.000
Total Reserva, Títulos y Bonos			781	\$ 639.521.472.031

Esta información arroja que se trata de un pasivo que a pesos de 2019 para 781 personas asciende a \$639 mil millones, de los cuales 722 casos

corresponden a reservas de pensiones por valor de \$627 mil millones y 59 casos de títulos previsionales y bonos previsionales por valor de \$12 mil millones. No hay ninguna indicación del pasivo correspondiente a cuotas partes previsionales como tampoco de la situación de otros

<p><u>elementos constitutivos de este tipo de pasivos como el que emerge por indemnizaciones sustitutivas.</u></p> <p>Un primer aspecto que conviene ser abordado de comienzo tiene que ver con la sostenibilidad financiera que se predica para las pensiones en general. Sobre el particular remarcar que el artículo 48 de la Constitución Política desarrolla los contenidos constitucionales del derecho a la seguridad social, y en lo que acá concierne, para el que corresponde a las denominadas pensiones contributivas.</p> <p>Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del sistema pensional supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al sistema de seguridad social y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derechos a las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que “es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003”. Esa correlación estrecha que impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional mismo y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por ello, leyes que como la que se observa en el proyecto, trasladan el pasivo pensional de un sujeto hacia la Nación, sin asegurar la fuente para financiar tal carga pensional, laceran el postulado de sostenibilidad financiera y con ello reducen la ley a ser contraria a la Constitución. Cuando el Congreso de la República ha autorizado a la Nación la asunción directa o indirecta de pasivos pensionales de sujetos privados, lo ha hecho manteniendo en firme la garantía de sostenibilidad financiera, garantía que por cierto, se erige en un instrumento que pone a salvo de los titulares de estos particulares derechos prestacionales, a cualquier vicisitud hacia el futuro que cierre la liquidez que se requiere para pagar mensualmente en forma vitalicia la nómina de pensionados. El reciente caso previsto en el artículo 315 de la Ley 1955 de 2019 en el que el Congreso concede autorización a la Nación para asumir el pago del pasivo pensional del prestador del servicio público de suministro de energía eléctrica, se hizo en el marco de la vinculación de terceros a la operación de la empresa que, bajo la forma de una subasta de los activos de la</p> <p>empresa, demarcaba la sostenibilidad financiera de la asunción del pasivo pensional, con el ingreso del recurso producto de la subasta. Nada dice el proyecto de Ley, por medio del cual “la Nación asume el pago del pasivo pensional a cargo</p>	<p>del Fondo Nacional del Café”, acerca de los recursos que en la estimación actuarial que, por lo demás se aprecia severamente subvalorada, serían destinados a ser la fuente que demanda la gestión y el pago del citado pasivo. Un segundo elemento que debe considerarse tiene que ver con la objeción acerca de si asumir un pasivo pensional como el del Fondo Nacional del Café contraría principios constitucionales como el de igualdad. La Corte Constitucional en sostenida jurisprudencia ha entendido que para ponderar si una determinada medida del órgano legislativo</p> <p>lacera el principio de igualdad cuando opta, por ejemplo, por asumir la deuda (en el presente caso de contenido pensional) de un sujeto específico y cualificado como el Fondo Nacional del Café en beneficio de un sector específico unitario, corresponde aplicar el test leve de igualdad.</p> <p>En la justificación del proyecto abundan consideraciones argumentativas que no logran justificar satisfactoriamente la relación entre los contenidos de la constitución y por ejemplo que siendo la caficultura colombiana “un sector de especial relevancia para la estabilidad económica y social del país”, las “540.000 familias cafeteras” reciban “lo que merecen”, sean objetivos que específicamente se hubiera representado el constituyente de 1991. No se trata de desdeñar un sector sobre el cual la historia económica del país le reconoce su papel de motor del desarrollo de sector, pero de vuelta a los antecedentes legislativos de la asunción del pasivo pensional de empresas que se dedicaban a la prestación de servicios públicos domiciliarios, el Congreso de la República constató que aliviar el pasivo pensional que comprometía el servicio público, se enmarcaba dentro del postulado del artículo 365 superior, y por consiguiente, la medida de trato diferenciado propio de la asunción de este específico pasivo pensional tenía la vocación de asegurar una prestación eficiente del servicio público, como finalidad social del Estado, conforme a lo consagrado en el inciso primero del citado artículo 365 constitucional, prestación del servicio que por lo demás, no puede resultar interrumpida en razón a problemas de índole financiero y operativo que tenga la empresa prestadora, de donde seguiría que la medida específica perseguía un fin constitucionalmente válido. No es el caso de la asunción de este pasivo pensional y como se verá más adelante, el objetivo de mejorar las condiciones económicas de quienes conforman el sector cafetero no es un objetivo explícitamente perseguido por la Constitución de 1991, por lo cual, serán otras las vías por las que debe propenderse por el objetivo trazado respecto de este particular sector económico.</p> <p>Se concluye entonces de este apartado que la constitucionalidad de la medida de asumir los pasivos pensionales del Fondo Nacional de Café, dispuesta en el artículo</p>
<p>1º del Proyecto, no constituye un medio constitucionalmente válido, a lo que se agrega la posibilidad de que tal medida comporte la concesión de un auxilio o donación por parte de la Nación que viola la prohibición establecida en el artículo 355 superior. Respecto a la ponderación sobre la idoneidad de la medida de asunción del pasivo pensional objeto de análisis, se estima que la misma tampoco cumple el requisito de idoneidad, toda vez que los recursos destinados por la Nación al cumplimiento de lo establecido en el artículo 1º del Proyecto de Ley, no tienen una repercusión que pueda verse nítida al fin que se persigue, sino que tendrán como único efecto la subrogación en el pago de obligaciones del Fondo, sin que tal circunstancia garantice que ello per-se redunde en beneficio de las familias del sector a que alude el Proyecto de Ley.</p> <p>Así las cosas, se abre paso la conclusión por la cual, la medida adoptada por el Proyecto de Ley, no logra superar el juicio integrado de igualdad y, en consecuencia, resulta contraria a los mandatos derivados del principio de igualdad, motivo que implicaría ser declarada contraria a la Constitución. Por otra parte, no puede perderse de vista que, de acuerdo con el principio de legalidad del gasto, en el presupuesto sólo pueden incluirse los gastos que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, los que hayan sido decretados por ley, los que estén destinados a atender el funcionamiento del órgano correspondiente, los destinados al servicio de la deuda o los previstos para cumplir el plan de desarrollo (C.P., art. 346 y Estatuto Orgánico del Presupuesto, art. 38). El pago de mesadas pensionales de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante o del Fondo Nacional del Café no corresponde a ninguno de los rubros previstos por la ley orgánica del presupuesto.</p> <p><u>Aunado a lo anterior, es importante resaltar que no se cuenta con ningún recurso contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo que permitan a la Nación asumir el pretendido pasivo pensional con cargo al Presupuesto General de la Nación.</u></p> <p>Por todo lo expuesto en precedencia, es que se considera que la presenta iniciativa legislativa i) se torna en inconstitucional, ii) no se encuentra contemplada en las proyecciones de gasto de mediano plazo que le permitan a la Nación asumir el pasivo pensional con cargo al Presupuesto General de la Nación y, iii) no se compadece con la crisis que actualmente está afrontando el país en virtud de la pandemia del COVID-19, y con el esfuerzo económico que se está haciendo para reactivar los sectores de la economía afectados, razones suficientes para que esta</p> <p>Cartera Ministerial se abstenga de emitir concepto favorable y solicite estudiar la posibilidad de su archivo, (...)</p> <p>Por todo el recuento jurisprudencial anterior, no es jurídicamente soportable el proyecto de ley que nos ocupa por inconstitucionalidad basada en una vulneración del principio de jerarquía normativa. Todo lo expresado nos lleva a concluir que el proyecto de ley y en virtud de la suficiente ilustración no es posible presentar argumentos que permitan la defensa del proyecto de ley bajo análisis, razón por la cual no es posible dar continuidad al trámite de esta iniciativa.</p>	<p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia negativa y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional, el archivo del proyecto de ley 203 de 2020 Cámara, “por medio del cual la Nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del Fondo Nacional del Café”</p> <p>De la H. Representante,</p> <p style="text-align: center;"> NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO H. Representante a la Cámara</p> <p style="text-align: center;">CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)</p> <p>Bogotá D.C., 07 de octubre de 2020. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley 203 de 2020 CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN ASUME EL PAGO DEL PASIVO PENSIONAL A CARGO DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ”, presentado por la Honorable Representante a la Cámara: NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>La Secretaría General,</p> <p style="text-align: center;"> ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA Comisión Tercera Constitucional Permanente</p>

C O N T E N I D O

Gaceta número 1195 - Miércoles, 28 de octubre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 074 de 2020, por la cual se modifica la ley 1532 de 2012, por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia Positiva y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 376 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifican algunos aspectos del Estatuto General de contratación y la ejecución presupuestal, y se introducen herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción	11
Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 203 de 2020 Cámara, por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del Café.....	18
Ponencia Negativa y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 203 de 2020 Cámara, por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café	23