



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° 1203

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

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 13 de octubre de 2020

Honorable Representante
LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley No. 014 de 2020 Cámara de Representantes. "Por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones".

Honorable Representante:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara en la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Proyecto de Ley número 014 de 2020 Cámara.

En este informe se encontrará el texto radicado del día 20 de julio de 2020, las motivaciones y antecedentes del presente proyecto de ley.

Atentamente,

H.R. FLORA PERDOMO ANDRADE
Cámara de Representantes por el Huila.

H.R. OSCAR CAMILO ARANGO CARDENAS
Cámara de Representantes por el Vichada

TEXTO DEL ARTÍCULO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY No. 014 DE 2020 CÁMARA.

"Por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY. El objeto de la presente ley es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios y se dictan otras disposiciones a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

ARTÍCULO 2°. LICENCIA AMBIENTAL PARA CEMENTERIOS. Créase la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios, autorización que será otorgada por la autoridad ambiental competente.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las competencias de las autoridades ambientales para el otorgamiento de la licencia ambiental de que trata el presente artículo y expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 3°. CEMENTERIOS. Se entiende por cementerio el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas.

Parágrafo. Quedan excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias, capillas y monasterios y los cementerios de comunidades indígenas.

ARTÍCULO 4°. PROHIBICIONES. Prohibase el otorgamiento de licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios cuando se afecten humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), páramos, manglares o acuíferos. "Cualquier tipo de fuente hídrica"

ARTÍCULO 5°. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Los cementerios que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en operación, deberán presentar un Plan de Manejo Ambiental ante la autoridad ambiental competente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, para su respectiva evaluación.

Parágrafo. Las autoridades ambientales competentes deberán fijar los términos de referencia dentro del mes siguiente a la solicitud del Plan de Manejo Ambiental.

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

Cordialmente,

De los Honorables Representantes,

H.R. FLORA PERDOMO ANDRADE
Cámara de Representantes por el Huila.

H.R. OSCAR CAMILO ARANGO CARDENAS
Cámara de Representantes por el Vichada

1. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES:

El día 20 de julio de 2020, el Honorable Representante JUAN CARLOS LOZADA VARGAS radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley Por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones. Así mismo, fuimos designados como ponentes para primer debate los Honorables Representantes FLORA PERDOMO ANDRADE y el Honorable Representante OSCAR CAMILO ARANGO CARDENAS, tal como lo muestra el oficio CQCP 3.5/058/ 2020-2021.

2. OBJETO.

El objeto de la presente ley es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO.

En el marco legal vigente que rige el licenciamiento ambiental, Título VIII de la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, no se exige licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios.

Los cementerios, definidos como "el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas (...) excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias.", definición que es acogida en el proyecto de ley, tiene como finalidad "prestar (...) los servicios de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres o restos humanos y óseos y el apoyo logístico para la práctica de necropsias y ritos religiosos."²

Los cementerios se clasifican de acuerdo a su destinación, naturaleza y régimen aplicable, como se muestra en las Tablas No. 1 y 2, a continuación:

**TABLA No. 1.
CLASIFICACIÓN DE LOS CEMENTERIOS
DE ACUERDO CON SU DESTINACIÓN**

CLASIFICACIÓN *	DESTINACIÓN
Cementerios de bóvedas	Son aquellos en los que predominan las inhumaciones en espacios cerrados y estructuras sobre el nivel del suelo.
Cementerios de sepulturas o tumbas	Son aquellos en los que predominan las inhumaciones en espacios y estructuras bajo el nivel del suelo.

¹ Artículo 3 de la Resolución 5194 de 2010.
² Artículo 4 de la Resolución 5194 de 2010.

Si el cementerio cuenta con hornos crematorios, "debe dar cumplimiento a la normatividad vigente en emisiones atmosféricas."⁵

En materia urbanística, la resolución en mención determina que los cementerios "deberán contar previamente con la licencia de construcción emitida por parte de la dependencia u oficina administrativa que determine el municipio o distrito, para lo cual se debe tener en cuenta las disposiciones pertinentes de la Ley 09 de 1979 y los permisos ambientales correspondientes."⁶

Para el funcionamiento del cementerio se requiere de un "concepto higiénico sanitario" expedido por la Secretaría de Salud Departamental, Municipal o Distrital de cada jurisdicción de acuerdo a sus competencias, adjunto los siguientes documentos⁷:

1. Copia legible del certificado de existencia y representación legal del cementerio.
2. Certificado de uso de suelos; los diagramas de flujo de los procesos de inhumaciones, exhumación, cremación, necropsias y manejo de residuos peligrosos.
3. Planos arquitectónicos completos de: las edificaciones e instalaciones; instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias; sistemas de tratamiento de residuos líquidos, sólidos y gaseosos.
4. Documentos necesarios que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos sobre localización y diseño, previstos en el Título IV de la presente resolución.
5. Licencias de urbanismo y construcción expedidas por las autoridades competentes.
6. Si la documentación se encuentra incompleta al momento de su recepción, de este hecho se le informará al interesado y si insiste en la radicación de la solicitud, se dará aplicación a lo previsto en el artículo 11 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo.

IMPACTO AMBIENTAL DE LOS CEMENTERIOS

Los cementerios presentan las siguientes afectaciones ambientales:

- Contaminación de aguas superficiales y subterráneas debido a los procesos de lixiviados de sustancias orgánicas, como resultado de la inhumación de cadáveres o restos humanos y óseos y el vertimiento de agua contaminada con sustancias químicas proveniente de pesticidas y sustancias orgánicas, sobre todo con restos de flores.
- Contaminación atmosférica como resultado de la cremación de cadáveres, restos humanos o restos óseos u órganos y/o partes humanas por medio de la energía calórica y por la suspensión de material particulado proveniente de residuos de material de construcción, polvo de las excavaciones, etc.

⁵ *Ibid.*, artículo 33.
⁶ *Ibid.*, artículo 34.
⁷ *Ibid.*, artículo 42.

Cementerios de bóvedas y sepulturas o tumbas	Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en bóvedas y en sepulturas o tumbas.
Cementerios en altura	Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en bóvedas, osarios o inhumación de cenizas en varios pisos.
Jardines cementerios	Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en sepulturas o tumbas.

* Estos cementerios pueden tener osarios, cenizarios y hornos crematorios.
Fuente: Resolución 5194 de 2010

**TABLA No. 2.
CLASIFICACIÓN DE LOS CEMENTERIOS
DE ACUERDO CON SU NATURALEZA Y RÉGIMEN APLICABLE**

CLASIFICACIÓN	NATURALEZA Y RÉGIMEN APLICABLE
Cementerio de naturaleza pública	Es todo aquel creado por una entidad de carácter público.
Cementerios de naturaleza privada	Es todo aquel creado por persona natural y/o jurídica de carácter privado.
Cementerios de naturaleza mixta	Es todo aquel cementerio financiado con capital público y privado.

Fuente: Resolución 5194 de 2010

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

En materia de salud, el artículo 516 de la Ley 09 de 1979 asigna la competencia al Ministerio de Salud hoy Ministerio de Salud y Protección Social, para expedir las normas y procedimientos para controlar en los cementerios cualquier riesgo de carácter sanitario para la salud o el bienestar de la comunidad, expidiendo para tal efecto la Resolución 5194 de 2010.

Por su parte, en materia ambiental, la citada resolución dispone que los cementerios deben contar con "facilidades para el tratamiento, evacuación y disposición de residuos líquidos, sólidos y gaseosos."³

Así mismo, cuando se generen residuos peligrosos "en el área de exhumación o de necropsias se deben tratar de acuerdo a lo previsto en el Decreto 2676 de 2000 y la Resolución 1164 de 2002 o las disposiciones que las modifiquen, adicione o sustituyan."⁴

³ Resolución 5194 de 2010, artículo 35, numeral 2.
⁴ *Ibid.*, artículo 12, numeral 3.

- Contaminación por ruidos provenientes de las actividades de construcción.
- Contaminación por generación de residuos peligrosos resultado de la exhumación o necropsias.
- Contaminación del suelo por la generación de residuos de construcción, basura orgánica (principalmente flores) e inorgánica (papeles, envases, etc.) y la generación de materia orgánica que se lixivia en el suelo.
- Contaminación por olores fétidos emanados por la descomposición de la materia orgánica.
- Afectación de la cubierta vegetal, donde se depositan residuos sólidos (cemento, yeso, agregados, cal, cera, etc.) ya que esas zonas pierden su capacidad de poseer cubierta vegetal.

5. MARCO LEGAL

- Ley 09 de 1979, dicta Medidas Sanitarias.
- Ley 99 de 1993, crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 948 de 1995, reglamenta parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.
- Decreto 2676 de 2000, reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios.
- Resolución 1164 de 2002, adopta el Manual de Procedimientos para la Gestión Integral de los residuos hospitalarios.
- Decreto 1713 de 2002, reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Decreto 1505 de 2003, modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con los planes de gestión Integral de residuos sólidos.
- Resolución 058 de 2002, establece normas y límites máximos permisibles de emisión para incineradores y hornos crematorios de residuos sólidos y líquidos.
- Decreto 1140 de 2003, modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con el tema de las unidades de almacenamiento.

- **Resolución 886 de 2004**, modifica parcialmente la Resolución No 0058 del 21 de enero de 2002.
- **Decreto 4741 2005**, reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.
- **Resolución 5194 de 2010**, se reglamenta la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.
- **Decreto 3930 de 2010**, reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.
- **Decreto 1076 de 2015**, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- **Resolución 2254 de 2017**, adopta la norma de calidad del aire ambiente.
- **Decreto 050 de 2018**, modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuencas (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos.

6. EL CONGRESO COMO FORO DE LA NACIÓN Y LA DEMOCRACIA – CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO DE LEY.

En desarrollo del estudio del presente proyecto de Ley se elevó solicitud al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y entidades competentes del objeto del referido Proyecto de Ley, para conceptuar sobre el mismo y en este sentido se recibió el siguiente pronunciamiento:

La Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) emite concepto sobre la conveniencia jurídica del proyecto, en lo que tiene que ver con la necesidad de regular el licenciamiento ambiental para los cementerios afirma que:

"No obstante, el funcionamiento de los cementerios ha sido históricamente tratada, legal y regulatoriamente, como una actividad sanitaria y no ambiental y para esta Autoridad dicha distinción aún mantiene vigencia."

Así mismo la ANLA reconoce que si bien el Decreto 1076 de 2015 es responsable de evaluar y realizar seguimiento a las licencias ambientales en el marco de sus competencias con relación a los cementerios en esta lista afirma lo siguiente:

En la actualidad, los cementerios no se encuentran enmarcados en el listado de proyectos sujetos a licenciamiento ambiental. Sin embargo, teniendo en cuenta el concepto y alcance de la licencia ambiental en la que se indica que el proyecto, obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir

modificaciones considerables, los cementerios podrían considerarse como uno de éstos. Lo anterior, en tanto que generan impactos ambientales considerables como lo son generación de residuos peligrosos (especialmente patógenos), contaminación atmosférica (chimeneas de hornos crematorios), impactos al suelo y sobre todo aquellos cementerios tipo parque pueden llegar a generar impactos en las aguas subterráneas por filtración de contaminantes desde las sepulturas.

Los impactos atrás aludidos son los que, por regla general, pueden llegar a generarse. Sin embargo, puede ser que alguno de ellos por estar cerca a áreas sensibles terrestres o acuáticas o por el desarrollo de la etapa constructiva podrían generar impactos adicionales y, dependiendo del uso o aprovechamiento de recursos naturales que el proyecto pudiese demandar, podría afirmarse la necesidad de un instrumento de evaluación y control ambiental.

Ahora bien, puede que la licencia ambiental como instrumento de manejo y control llegara a ser un tanto excesiva para la magnitud y significancia de los impactos ambientales que se deriven del funcionamiento de un cementerio y de actividades conexas como un horno crematorio. No obstante, se reitera que desde el punto de vista técnico esta clase de proyectos en principio requerirían de un instrumento ambiental.

Finalmente concluye sobre el PMA que:

En el proyecto de Ley se menciona el PMA como figura bajo la cual debería operar el cementerio, sin embargo, actualmente esta figura sólo existe para aquellos proyectos que entraron a operar antes de la entrada en vigor de la Ley 99 de 1993. En ese sentido, no podría ser este el instrumento de manejo y control ambiental aplicable a los cementerios.

Así mismo, se recibió concepto de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA- teniendo en cuenta que entidades de esta naturaleza, según ley 99 de 1993, tienen como función otorgar y velar por el cumplimiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos requeridos por la ley, para el uso y aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovable, entre otros. Dicho esto, esta entidad emite el siguiente concepto:

Esta Corporación considera que, ya en el marco normativo colombiano se cuenta con los instrumentos de control necesarios para la prevención mitigación, corrección, compensación y manejo de los impactos ambientales de un proyecto obra o actividad, por lo tanto, para efectos de considerar la exigibilidad de licencia ambiental para cementerios bastaría con la revisión del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 del Sector Ambiente Desarrollo Sostenible Capítulo 3, y de ser pertinente adicionar esta actividad dentro del Artículo 2.2.2.3.2.2 el Artículo 2.2.2.3.2.3 según sean las consideraciones del caso. "

De igual manera, CORPORINOQUIA establece un punto clave a considerar, y es el tener en cuenta que este proyecto genera una carga fiscal para la mayoría de municipios del país categorizados en niveles 4, 5 y 6, puesto que el exigir una licencia ambiental para este

servicio, se requiere de análisis y estudios que acarreen un costo financiero. Esta corporación señala:

Por otra parte, y observando la realidad nacional frente a este tipo de proyectos, los cuales para la mayoría de municipios del país que se encuentran categorizados en los niveles 4, 5 y 6, este servicio está a cargo de las administraciones municipales, por lo cual, la mera consideración de asignar una nueva carga por las obligaciones que una licencia ambiental conlleva requiere un análisis y estudio profundo, desde lo técnico, organizativo y financiero, por lo cual, sería pertinente la consideración sobre la capacidad que tienen estos entes territoriales de asumir dicha responsabilidad, o de cómo se les van a brindar los instrumentos administrativos para cumplir a cabalidad lo que la ley disponga.

7. CONSIDERACIONES

Por lo anteriormente expuesto, se colige que las actividades desplegadas por los cementerios pueden ocasionar diversos tipos de afectaciones al ambiente, originadas por los vertimientos de residuos líquidos, disposición de residuos sólidos y peligrosos y emisiones atmosféricas, según el caso.

No obstante ello, la diversa normatividad vigente carece de un enfoque integral que aborde de manera proactiva y preventiva los efectos negativos que sobre el ambiente puede ocasionar dicha actividad, en tanto se circunscribe a exigir el trámite de permisos correspondientes ante las autoridades ambientales competentes, tratando al ambiente y sus recursos naturales (agua, suelo, aire, fauna, paisaje, etc) como elementos separados y desarticulados.

Este enfoque fragmentado e incompleto hace necesario que el Congreso de la República ordene un trámite de licenciamiento ambiental en el cual, mediante un Estudio de Impacto Ambiental, se evalúen de manera integral todos los aspectos que puedan llegar a afectar el ambiente.

La relevancia del estudio del Impacto Ambiental tiene razón de ser en el derecho que tienen todas las personas, las generaciones presentes y futuras a gozar de un ambiente sano, que emerge del conjunto normativo configurativo del sistema ambiental, (...), sin lugar a dudas, el fundamento de la obligación que la legislación ambiental ha impuesto a las personas de presentar una declaración de efecto o de impacto ambiental, sustentada en la realización de los correspondientes estudios técnicos, acerca de cuáles son las consecuencias que en el ambiente o en los recursos naturales va a producir el desarrollo o ejecución de una determinada obra o actividad.⁸

Desde el año 1993 en Colombia se habla de Impacto Ambiental. A través de la Ley 99 de ese mismo año se creó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la que dispuso, como Principios Ambientales, que: "11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial."⁹

En el artículo 57 de la precitada Ley se define el Estudio de Impacto Ambiental, así:

⁸ Sentencia C-649 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.
⁹ Ley 99 de 1993, artículo 1.

"Se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.

El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia genéricos para la elaboración del estudio de impacto ambiental; sin embargo, las autoridades ambientales los fijarán de forma específica dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud en ausencia de los primeros."

Posteriormente, el Decreto 1076 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", definió de manera taxativa el Impacto Ambiental, así: "[c]ualquier alteración en el medio ambiente biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad."¹⁰

Así mismo, el mencionado decreto estableció los criterios para la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, supeditándolo a lo dispuesto por el "Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de proyectos".¹¹

Bajo este entendido, si una persona jurídica o natural desea que se le expida una licencia ambiental para el desarrollo de un proyecto, debe adelantar un estudio de impacto ambiental, el cual permita prever las consecuencias que ha de tener en los recursos naturales y en el ambiente, así como las opciones, herramientas y medidas disponibles para mitigar dichas consecuencias.

Por todo lo anterior, es deber del congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

8. COMPETENCIA DEL CONGRESO

CONSTITUCIONAL:

ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

¹⁰ Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.2.3.1.1.

¹¹ Ibid., artículo 2.2.2.3.3.4.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

LEGAL:

LEY 3 DE 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

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

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

Comisión Quinta.

Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales. (Subrayado por fuera del texto).

LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes

ARTICULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

- (...)
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTICULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

9. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión

y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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.

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"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 por 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".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tengan empresas vinculadas a la construcción o ampliación y operación de cementerios.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto

TEXTO DEL ARTÍCULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY No. 014 DE 2020 CÁMARA.

"Por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO DE LA LEY. El objeto de la presente ley es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios y se dictan otras disposiciones a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

ARTÍCULO 2º. LICENCIA AMBIENTAL PARA CEMENTERIOS. Créase la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios, autorización que será otorgada por la autoridad ambiental competente.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las competencias de las autoridades ambientales para el otorgamiento de la licencia ambiental de que trata el presente artículo y expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 3º. CEMENTERIOS. Se entiende por cementerio el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas.

Parágrafo. Quedan excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias, capillas y monasterios y los cementerios de comunidades indígenas.

ARTÍCULO 4º. PROHIBICIONES. Prohibase el otorgamiento de licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios cuando se afecten humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), páramos, manglares o acuíferos. "Cualquier tipo de fuente hídrica"

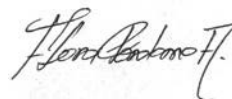
ARTÍCULO 5º. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Los cementerios que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en operación, deberán presentar un Plan de Manejo Ambiental ante la autoridad ambiental competente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, para su respectiva evaluación.

Parágrafo. Las autoridades ambientales competentes deberán fijar los términos de referencia dentro del mes siguiente a la solicitud del Plan de Manejo Ambiental.

ARTÍCULO 6º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

De los Honorables Representantes,



H.R. FLORA PERDOMO ANDRADE
Cámara de Representantes por el Huila.



H.R. OSCAR CAMILO ARANGO CARDENAS
Cámara de Representantes por el Vichada

en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

10. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado

11. PROPOSICIÓN

Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153º de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva, y solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de Ley No. 014 de 2020 Cámara "Por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones"

De los Honorables Representantes,



H.R. FLORA PERDOMO ANDRADE
Cámara de Representantes por el Huila.



H.R. OSCAR CAMILO ARANGO CARDENAS
Cámara de Representantes por el Vichada

PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2020 CÁMARA

por el cual se crea un impuesto al salario de los Congresistas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 20 de octubre de 2020

Representante:
NESTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente Comisión Tercera
Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Proyecto de Ley No 200 de 2020 **"POR EL CUAL SE CREA UN IMPUESTO AL SALARIO DE LOS CONGRESISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

Honorables Representantes,

Atendiendo la designación realizada por la mesa directiva, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 5 de 1992, y dentro de la oportunidad prevista, nos permitimos rendir informe de ponencia positivo para primer debate al proyecto de ley en referencia, en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto y justificación del proyecto
4. Consideraciones y Marco Jurídico
5. Pliego de Modificaciones
6. Proposición

1. Antecedentes.

El proyecto de ley fue radicado el 21 de julio de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por iniciativa de los Honorables congresistas: Álvaro Uribe Vélez, Ruby Helena Chagüi Spath, Paola Andrea Holguín, Ernesto Macías Tovar, Amanda Roció González, María Del Rosario Guerra, Carlos Manuel Meisel, Ciro Alejandro Ramírez, José Obdulio Gaviria, Santiago Valencia González, John Harold Suarez, Honorio Miguel Henríquez, Gabriel Jaime Velasco, Carlos Felipe Mejía, Alejandro Corrales, Paloma Susana Valencia, Yenica Acosta,

monetarios, de ahí la necesidad de buscar diferentes fuentes de financiación que permitan incrementar la cobertura de las ayudas dispuestas.

Una de las ayudas otorgadas por el Gobierno a las familias que se han visto más afectadas por la crisis sanitaria es el denominado "Ingreso Solidario" que consiste en giros mensuales de \$160.000 pesos. De acuerdo con cifra presentadas en el proyecto de ley con esta propuesta de impuesto se recaudarían \$11.592 millones de pesos anuales, equivalentes a \$966 millones de pesos mensuales, los cuales lograrían aumentar el número de familias beneficiarias en 6.038.

De acuerdo con el proyecto de ley actualmente, un congresista percibe mensualmente 39.3 salarios mínimos legales vigentes, siendo uno de los salarios más altos de la región en 2019, tan solo por debajo de Chile

4. Consideraciones y Marco Jurídico

Los legisladores en Colombia reciben mensualmente un salario básico y varias primas. De acuerdo con el proyecto de ley, actualmente un congresista colombiano percibe mensualmente 39.3 salarios mínimos legales vigentes, siendo uno de los salarios más altos de la región en 2019, tan solo por debajo de Chile, este salario es entonces de \$34.497.618. Este salario está integrado por una asignación básica, gastos de representación y una prima especial de servicios, algunos de estos pagos al ser periódicos constituyen el salario de los Congresistas, sin embargo, debe tenerse en cuenta que los denominados gastos de representación por ser utilizados para vivienda y no un factor de enriquecimiento, como sí lo son el salario y la prima especial de servicios, no constituye salario, pero para efectos de esta ley el concepto de salario comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado; se exceptúan de este, lo correspondiente a prima legal, cesantías y vacaciones.

De acuerdo con el proyecto de ley el aporte que cada Congresista realizaría con este "Impuesto Fraternal", como es denominado en el artículo 1° del proyecto de ley sería de un 10%; calculado sobre una base gravable que sería su salario mensual que de acuerdo con lo señalado en el proyecto es de 39.3 salarios mínimos legales mensuales, si se toma esto de forma exacta con lo señalado en el proyecto el impuesto cobrado mensualmente a cada Congresista sería de \$3.449.761,8 para el año 2020. Sobre este análisis que hacen los autores del proyecto debe decirse que presenta varios errores que pueden llevar a que el proyecto sea inviable si no son corregidos, y es la ponencia la oportunidad para hacer estas correcciones.

Juan Manuel Daza, Juan Fernando Espinal, José Jaime Uscategui, Esteban Quintero, John Jairo Berrio, Margarita Restrepo, Héctor Ángel Ortiz, Cesar Eugenio Martínez, Luis Fernando Gómez, Jhon Jairo Bermudez, Jairo Cristancho, José Vicente Carreño, Juan David Vélez, Edward David Rodríguez, Rubén Darío Molano, Hernán Garzón, Gustavo Londoño, Jennifer Kristin Arias, Juan Pablo Celis, Alvaro Hernán Prada, Gabriel Jaime Vallejo, Oscar Villamizar, Edwin Ballesteros, Ricardo Ferro, Christian Munir Garces.

Para la elaboración de la ponencia de este proyecto se solicitó concepto técnico a la DIAN adjuntando el proyecto, el emitido por el Dr. José Andrés Romero Tarazona, Director General, documento que se adjunta a esta ponencia.

2. Competencia

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 151, 154, 157 y 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia y en especial al numeral 112 del artículo 150 que establece en el Congreso la competencia de "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley."

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada por Senadores y Representantes a la Cámara.

3. Objeto y justificación del proyecto

El objeto de este proyecto de ley es crear una fuente para inversión social y promoción de empleo, a través de un impuesto mensual del 10% al salario de todos los congresistas. Se trata entonces de una contribución tributaria con destinación específica para inversión social y promoción de empleo, a cargo exclusivamente de los Congresista de Colombia, contribución que recaerá sobre su salario fijo mensual.

El proyecto se justifica en que con la crisis sanitaria generada en Colombia por el COVID 19 algunas de las medidas sanitarias tomadas para contener la propagación del virus trajeron como consecuencia una caída importante de los principales indicadores económicos que ha conllevado a que muchas familias vulnerables vean reducidos sus ingresos. Debido a esto el Gobierno Nacional, dentro de las declaraciones de emergencia Económica, social y ecológica, se vio obligado a implementar varias medidas que implican un gran número de recursos

De acuerdo con el concepto de la DIAN son varios los puntos que deben ser aclarados para poder fijar de forma precisa este impuesto, uno de ellos es determinar de forma precisa sobre que valores que constituyen salario de los Congresistas se va a calcular el impuesto.

El pago mensual que se les realiza a los Congresista está constituido por los siguientes factores de ingresos, retenciones y descuentos:

Concepto	Unidades	Valor unitario	Devengos	Descuentos
Asignación básica	30	263.889	7.916.660	
Gastos de representación			14.074.068	
Prima especial de servicios	30	358.368	10.751.027	
Aporte Salud	4	21.945.075		
Aporte Pensión	6,375	32.741.755		877.803
Aporte Fondo Solidaridad	0,5	32.741.755		163.800
Aporte Fondo Subsistencia	1,5	32.741.755		491.200
Retención en la fuente final				5.545.000

Código denominación	Grado	Total Devengos	Total Descuentos
Representante De Camara	Represente de	32.741.755	9.165.090
Centro de costos		EPS	AFP
03 - Representante	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANTAS S.A.	SIKANDA ADM DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS S.A.	23.576.665

Son: VEINTITRÉS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO

Firma del trabajador

Como puede verse en este ejemplo de desprendible de pago, mensualmente los Congresistas de las dos cámaras perciben ingresos por: asignación básica, gastos de representación y prima especial de servicios, y tienen los siguientes descuentos: retención en la fuente, aporte a

pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia. El valor neto a pagar del ejemplo presentado es de \$23.576.665 y al dividirlo en el valor del salario mínimo mensual legal vigente para 2020 corresponde a 26,8 SMMLV.

Debemos definir entonces cual va a ser la base gravable del impuesto, el proyecto, como lo mencioné antes, se refiere al pago recibido calculado en 39,3 SMMLV, esto implica que es el salario antes de cualquier retención y descuento. El hacerlo así, si bien es cierto genera mayores recursos puede llevar a una doble tributación ya que se estaría calculado el impuesto fraterno sobre la retención en la fuente que se realiza como pago adelantado del impuesto a la renta y sobre unos pagos que en realidad no reciben porque son valores que se les descuentan directamente por el empleador. Entonces se debe tomar como base gravable el valor que comprende: la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado; menos las retenciones y descuentos de ley que son: retención en la fuente, aporte a pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia.

Vale la pena mencionar que se exceptúan de este impuesto los pagos realizados como prima legal, cesantías y vacaciones.

Siendo así, con una operación simple de multiplicar el impuesto del 10% por el valor neto a pagar mensualmente a cada congresista, y esto por el número de congresistas que son en total 280, 108 de Senado y 172 de Cámara, nos genera a groso modo un valor de \$660.146.620 mensuales por "Impuesto Fraterno".

Vale la pena señalar que este impuesto, además de ser un recaudo importante, resulta fácil de hacer y no genera costos extras, ya que se hace como una retención en la fuente declarado en la declaración mensual de retención en la fuente, así, será directamente en las oficinas de tesorería de Senado y Cámara donde se hará el recaudo y se transferirá a la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Marco Jurídico:

Constitución Nacional:	Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ... 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en
-------------------------------	---

	los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. ... ARTICULO 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.
Ley 4 de 1992: Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones	ARTICULO 4o Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2o. el Gobierno Nacional, de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados. ARTICULO 8o. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política. La asignación mensual de que trata el presente artículo, se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (1o.) de enero de 1992.
	ARTICULO 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma


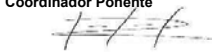

	prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública. ARTICULO 264. DERECHOS. Son derechos de los Congresistas: ... 4. Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República. El Congreso fijará el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional, por iniciativa del Gobierno. 5. Los demás que señalen la Constitución y las leyes.
Decreto 12 65 del 16 de Julio de 2019 Por el cual se reajusta la asignación mensual para los miembros del Congreso de la República. (este decreto continúa vigente este año 2020 ya que para este año no fue expedido en consideración a la crisis sanitaria)	Artículo 1. Reajuste asignación mensual miembros del Congreso. A partir del 10 de enero de 2019 la asignación mensual de los miembros del Congreso de la República se reajustará en cuatro punto cinco por ciento (4,5%).

5. Pliego de Modificaciones

El presente informe de ponencia para primer debate del presente proyecto de ley presenta un pliego de modificaciones a los miembros de las Comisión Tercera de la Cámara, así.

Proyecto de ley 200 de 2020	
"Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones"	
ARTICULO PROPUETO PARA	COMENTARIOS

ARTÍCULO ORIGINAL	PRIMER DEBATE	
Artículo 1. Impuesto fraterno. Créase, con destinación específica para inversión social y la promoción de empleo, el impuesto fraterno por el pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios de todos los congresistas.	Artículo 1. Impuesto fraterno. Créase, el impuesto fraterno sobre los emolumentos pagados mensualmente, por Senado o Cámara, en la cuenta de cada Congresista con ocasión de sus labores dentro del Congreso de la República y que son descritos en el artículo 5º de la presente ley que determina la base gravable. Este impuesto es susceptible de deducirse para efectos del impuesto sobre la renta	Se elimina la destinación específica para inversión social y promoción de empleo considerando que va en contravía de lo establecido en el art 359 de la Constitución Nacional que señala que no habrá rentas nacionales de destinación específica con algunas excepciones, entre las que no se encuentran las señaladas en el presente proyecto de ley. De mantener el artículo como viene en el texto original, estaría viciado por inconstitucionalidad. Se elimina la palabra salario del artículo, considerando que de permanecer esta palabra los gastos de representación recibidos por los Congresistas no estarían sujetos a este impuesto, y de la exposición de motivos del proyecto se colige que los autores sí tienen la intención de afectar con el gravamen esto ingresos. Se incluye que este impuesto será deducible del impuesto de renta de acuerdo con lo establecido en el art 115 del Estatuto Tributario: ARTICULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. «Artículo modificado por el artículo 86 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:» Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.
Artículo 2. Sujetos Pasivos. Son sujetos pasivos del	Artículo 2. Sujetos Pasivos. Son sujetos pasivos del	Permanece igual

<table border="1"> <tr> <td>impuesto fraterno todos los congresistas de la República.</td> <td>impuesto fraterno todos los congresistas de la República.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta del salario mensual periódico de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.</td> <td>Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de los emolumentos determinados como base gravable para esta ley</td> <td>Se ajusta la redacción en lo relacionado con la base gravable..</td> </tr> <tr> <td>Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se paguen o abonen en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno. El período del impuesto fraterno es mensual.</td> <td>Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se pague o abone en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno. El período del impuesto fraterno es mensual.</td> <td>Permanece igual</td> </tr> <tr> <td>Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno está integrada por el valor total del pago o abono en cuenta, por concepto de salario periódico, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.</td> <td>Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de salarios a pagar mensualmente, por parte del Senado de la República o Cámara de Representantes, con ocasión de las labores dentro del Congreso de la República, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno, menos las retenciones y descuentos de ley que son: <u>retención en la fuente, aporte a pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia.</u> <u>Únicamente para efectos de la presente ley, el concepto de salario comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro</u></td> <td>Se aclara que factores de los percibidos mensualmente por los Congresistas constituyen salario y que la base gravable será la calculada después de retenciones y descuentos de ley. De acuerdo al concepto de la DIAN se establece que este impuesto es susceptible de detraerse para efectos del impuesto sobre la renta ya que podría interpretarse que hay una doble imposición: al momento de detraer el 10% del impuesto fraterno y posteriormente gravando con impuesto sobre la renta el valor del 10% del impuesto fraterno.</td> </tr> </table>	impuesto fraterno todos los congresistas de la República.	impuesto fraterno todos los congresistas de la República.		Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta del salario mensual periódico de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.	Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de los emolumentos determinados como base gravable para esta ley	Se ajusta la redacción en lo relacionado con la base gravable..	Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se paguen o abonen en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno. El período del impuesto fraterno es mensual.	Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se pague o abone en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno. El período del impuesto fraterno es mensual.	Permanece igual	Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno está integrada por el valor total del pago o abono en cuenta, por concepto de salario periódico, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.	Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de salarios a pagar mensualmente, por parte del Senado de la República o Cámara de Representantes, con ocasión de las labores dentro del Congreso de la República, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno, menos las retenciones y descuentos de ley que son: <u>retención en la fuente, aporte a pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia.</u> <u>Únicamente para efectos de la presente ley, el concepto de salario comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro</u>	Se aclara que factores de los percibidos mensualmente por los Congresistas constituyen salario y que la base gravable será la calculada después de retenciones y descuentos de ley. De acuerdo al concepto de la DIAN se establece que este impuesto es susceptible de detraerse para efectos del impuesto sobre la renta ya que podría interpretarse que hay una doble imposición: al momento de detraer el 10% del impuesto fraterno y posteriormente gravando con impuesto sobre la renta el valor del 10% del impuesto fraterno.	<table border="1"> <tr> <td></td> <td><u>beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado, se exceptúan de este, lo correspondiente a prima legal, cesantías y vacaciones.</u> <u>Este impuesto deberá ser restado al momento de calcular el impuesto a la renta, para evitar doble tributación sobre la misma base gravable.</u></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) del valor total del salario de los sujetos pasivos.</td> <td>Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) sobre la base gravable señalada en el artículo 5° de la presente ley.</td> <td>Se ajusta la redacción en lo relacionado con la base gravable.</td> </tr> <tr> <td>Artículo 7. Administración y Recaudación. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente.</td> <td>Artículo 7. Administración y Recaudación. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente y será <u>declarado en la declaración mensual de retención en la fuente que realiza el agente retenedor.</u></td> <td>Por solicitud de la DIAN se incluye que el impuesto será declarado en la declaración mensual de retención en la fuente, como lo señala el Director General, esto "para efectos de evitar la suscripción de un nuevo formulario y una nueva reglamentación."</td> </tr> <tr> <td>Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</td> <td>Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</td> <td>Permanece igual</td> </tr> </table>		<u>beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado, se exceptúan de este, lo correspondiente a prima legal, cesantías y vacaciones.</u> <u>Este impuesto deberá ser restado al momento de calcular el impuesto a la renta, para evitar doble tributación sobre la misma base gravable.</u>		Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) del valor total del salario de los sujetos pasivos.	Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) sobre la base gravable señalada en el artículo 5° de la presente ley.	Se ajusta la redacción en lo relacionado con la base gravable.	Artículo 7. Administración y Recaudación. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente.	Artículo 7. Administración y Recaudación. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente y será <u>declarado en la declaración mensual de retención en la fuente que realiza el agente retenedor.</u>	Por solicitud de la DIAN se incluye que el impuesto será declarado en la declaración mensual de retención en la fuente, como lo señala el Director General, esto "para efectos de evitar la suscripción de un nuevo formulario y una nueva reglamentación."	Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Permanece igual
impuesto fraterno todos los congresistas de la República.	impuesto fraterno todos los congresistas de la República.																								
Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta del salario mensual periódico de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.	Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de los emolumentos determinados como base gravable para esta ley	Se ajusta la redacción en lo relacionado con la base gravable..																							
Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se paguen o abonen en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno. El período del impuesto fraterno es mensual.	Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se pague o abone en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno. El período del impuesto fraterno es mensual.	Permanece igual																							
Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno está integrada por el valor total del pago o abono en cuenta, por concepto de salario periódico, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.	Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de salarios a pagar mensualmente, por parte del Senado de la República o Cámara de Representantes, con ocasión de las labores dentro del Congreso de la República, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno, menos las retenciones y descuentos de ley que son: <u>retención en la fuente, aporte a pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia.</u> <u>Únicamente para efectos de la presente ley, el concepto de salario comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro</u>	Se aclara que factores de los percibidos mensualmente por los Congresistas constituyen salario y que la base gravable será la calculada después de retenciones y descuentos de ley. De acuerdo al concepto de la DIAN se establece que este impuesto es susceptible de detraerse para efectos del impuesto sobre la renta ya que podría interpretarse que hay una doble imposición: al momento de detraer el 10% del impuesto fraterno y posteriormente gravando con impuesto sobre la renta el valor del 10% del impuesto fraterno.																							
	<u>beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado, se exceptúan de este, lo correspondiente a prima legal, cesantías y vacaciones.</u> <u>Este impuesto deberá ser restado al momento de calcular el impuesto a la renta, para evitar doble tributación sobre la misma base gravable.</u>																								
Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) del valor total del salario de los sujetos pasivos.	Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) sobre la base gravable señalada en el artículo 5° de la presente ley.	Se ajusta la redacción en lo relacionado con la base gravable.																							
Artículo 7. Administración y Recaudación. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente.	Artículo 7. Administración y Recaudación. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente y será <u>declarado en la declaración mensual de retención en la fuente que realiza el agente retenedor.</u>	Por solicitud de la DIAN se incluye que el impuesto será declarado en la declaración mensual de retención en la fuente, como lo señala el Director General, esto "para efectos de evitar la suscripción de un nuevo formulario y una nueva reglamentación."																							
Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Permanece igual																							
<p>6. Proposición</p> <p>Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitarle a los miembros de la Comisión III constitucional de la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley No. 200 de 2020 Cámara, "Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones".</p> <p style="text-align: center;">PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY 200 DE 2020</p> <p style="text-align: center;">"Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1. Impuesto fraterno. Créase, el impuesto fraterno sobre los emolumentos pagados mensualmente, por Senado o Cámara, en la cuenta de cada Congresista, con ocasión de sus labores dentro del Congreso de la República y que son descritos en el artículo 5° de la presente ley que determina la base gravable.</p> <p>Este impuesto es susceptible de deducirse para efectos del impuesto sobre la renta</p> <p>Artículo 2. Sujetos Pasivos. Son sujetos pasivos del impuesto fraterno todos los congresistas de la República.</p> <p>Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de los emolumentos determinados como base gravable para esta ley</p> <p>Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se pague o abone en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.</p> <p>El período del impuesto fraterno es mensual.</p> <p>Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de salarios a pagar mensualmente, por parte del Senado de la República o Cámara de Representantes, con ocasión de las labores dentro del Congreso de la República, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno, menos las retenciones y descuentos de ley que</p>	<p>son: retención en la fuente, aporte a pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia.</p> <p>Únicamente para efectos de la presente ley, el concepto de salario comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado; se exceptúan de este, lo correspondiente a prima legal, cesantías y vacaciones.</p> <p>Este impuesto deberá ser restado al momento de calcular el impuesto a la renta, para evitar doble tributación sobre la misma base gravable.</p> <p>Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) sobre la base gravable señalada en el artículo 5° de la presente ley.</p> <p>Artículo 7. Administración y Recaudación. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente y será declarado en la declaración mensual de retención en la fuente que realiza el agente retenedor.</p> <p>Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;">Atentamente,</p> <p style="text-align: center;"> H.R. EDWIN ALBERTO VALDEZ RODRIGUEZ Coordinador Ponente</p> <p style="text-align: center;"> H.R. FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS Ponente</p> <p style="text-align: center;"> H.R. GILBERTO BETANCOURT PEREZ Ponente</p>																								

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 225 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PANELA Y MIELES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Antecedentes del Proyecto de Ley
2. Objeto del Proyecto de Ley
3. Exposición de motivos
4. Marco Normativo
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición
7. Texto propuesto para primer debate

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa fue radicada en el Congreso de la República el 21 de Julio de 2020, por el Honorable Senador Alejandro Corrales Escobar, en compañía de los Honorables Representantes Rubén Darío Molano Piñeros, Gabriel Jaime Vallejo Chují, Luciano Grisales Londoño, H.R. Flora Perdomo Andrade, José Edilberto Caicedo Sastoque, Ciro Fernández Núñez, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Juan Fernando Espinal Ramirez, Hector Ángel Ortiz Nuñez, Crisanto Pisso Mazabuel, Felix Alejandro Chica Correa, Franklin

Del Cristo Lozano De La Ossa, Karen Violette Cure Corcione, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Ángel María Gaitán Pulido, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Teresa De Jesus Enriquez Rosero, Cesar Augusto Ortiz Zorro.

El Proyecto de Ley fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, por lo que la mesa directiva de la citada cédula legislativa procedió a designar el 21 de septiembre de 2020 como ponente coordinador al Honorable Representante Juan Pablo Celis Vergel, en la misma fecha se nombró como ponentes al Honorable Representante Christian José Moreno Villamizar y al Honorable Representante Néstor Leonardo Rico Rico.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

Esta iniciativa tiene el propósito de dotar al sector panelero y a su institucionalidad de un instrumento financiero y comercial de participación en el mercado que se denomina el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

3.1. IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONÓMICA DEL SECTOR PANELERO EN COLOMBIA:

Sin duda alguna el mundo rural y en particular el sector agropecuario juega y seguirá jugando un papel fundamental en la generación de empleo, la ocupación lícita del territorio, la producción de alimentos, la seguridad alimentaria, básicas para garantizar la estabilidad política y social de una nación.

En efecto, según los datos del Censo Nacional agropecuario, las actividades agropecuarias representan cerca del 6.3% del PIB Nacional. Por su parte del total de área rural dispersa de 111,5 millones de hectáreas, el 56,7%, esto es, 63.220.500 millones de hectáreas corresponde a bosque natural; 38,6% equivalentes a 43.039.000 millones de hectáreas a actividades agropecuarias; 2,5% es decir 2.453.000 millones de hectáreas actividades no agropecuarias y el 2,8% es decir, 2.787.500 millones de hectáreas a otras actividades.

Ahora bien, del total del área destinada a usos agropecuarios, esto es, 43.039.000 millones hectáreas, el 80% equivalente a 34.431.200 millones de hectáreas se destinan a la ganadería y el restante 20% equivalente a 8.607.800 millones hectáreas, se destinan a los

cultivos agrícolas.

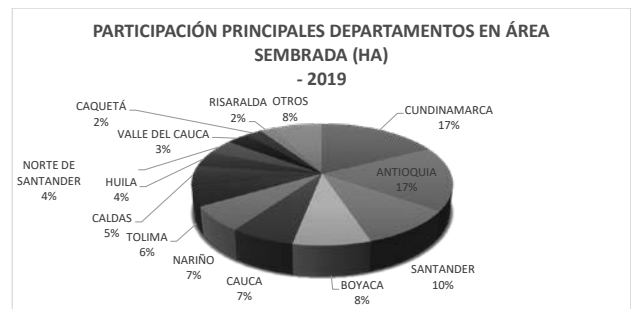
Del total del área para uso agrícola, 8.607.800 millones de hectáreas según lo refleja el Censo, el 83,9%, equivalente a 7.221.944 millones de hectáreas corresponde a cultivos, el 13,6% equivalente a 1.170.660 millones de hectáreas a descanso, y el valor restante es decir el 2,5% equivalente a 215.195 hectáreas a barbecho.

No obstante, los sesgos urbanos que siempre han mantenido nuestras visiones del desarrollo, y la permanencia en niveles significativamente altos de las brechas urbano-rurales (la pobreza monetaria es tres veces mayor y la pobreza multidimensional 2,8 veces mayor en las zonas rurales frente a las urbanas, misión rural*), en el área rural dispersa señalada anteriormente, se ubican aproximadamente 662 municipios, es decir el 60% del total del país y el total de la población rural del país alcanzan la nada despreciable cifra del 14,4 millones de compatriotas, es decir el 30% del total de la población del país, cifras que dan cuenta a las claras de que la sociedad rural y el campo colombiano continuarán por muchos años más siendo ejes indiscutibles del desarrollo del país, principio y fin de su cadena agroalimentaria y pieza insustituible en la seguridad alimentaria de todos los colombianos.

De otra parte, y conforme a los resultados arrojados por la encuesta nacional agropecuaria ENA, correspondiente al primer semestre del 2019*, el área sembrada en caña panelera equivale a 225.064 hectáreas, de los cuales 205.614 se encuentran en edad productiva y corresponden al 10,7% del total de los cultivos permanentes que se registran en el país, ocupando el cuarto lugar dentro de los denominados cultivos permanentes después del café, la palma de aceite, y la caña de azúcar.

Conviene señalar que las 225.064 hectarea de caña panelera sembradas, se encuentran plantadas en 29 departamentos y de manera específica en algo más de 564 municipios, destacándose por su significativa incidencia en las economías locales y regionales, por su impacto en el empleo rural y por su aporte al ingreso de las familias productoras, destacándose en orden de importancia los departamentos de Antioquia con 77 municipios, Cundinamarca con 48, Santander con 48, Nariño con 45, Huila con 36, Valle del Cauca con 35, Cauca con 30, Norte de Santander con 30, Tolima con 29, Caldas con 26, Meta con 24, Boyacá con 23, Chocó con 21, Caquetá con 16, Risaralda con 12 y Quindío con 11.¹

GRAFICO 1

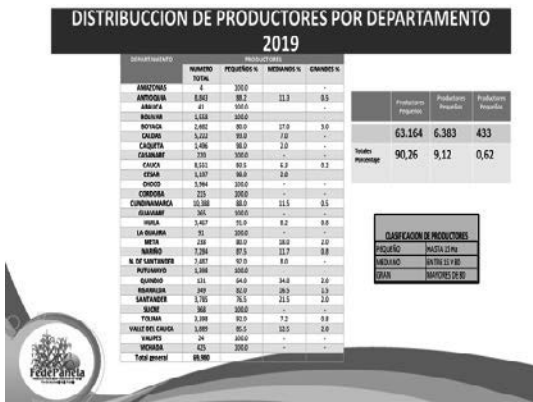


Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela- FEDEPANELA- Fondo Nacional de la Panela.

Desde el punto de vista social, el subsector panelero, representa de acuerdo con los datos arrojados por la Federación Nacional de Productores de Panela FEDEPANELA, 350.000 familias que viven directamente de la actividad, laborando en 69.980 unidades productivas y 18.473 trapiches paneleros, actividades de siembra, transformación y comercialización que generan al año 40.895 268 jornales que equivalen de acuerdo con el índice de conversión del departamento nacional de planeación a 278.199 empleos rurales por año, los cuales la convierten en la segunda aportante a la generación de empleo rural y en la segunda agroindustria rural más importante desde el punto de vista social, regional y local, después del café en nuestro país.

Importante señalar adicionalmente que, de las 69.980 unidades productivas dedicadas a la actividad, 63.164 esto es el 90,3% son pequeños productores con unidades inferiores a 15 hectáreas, 6.383 esto es el 9,1% son medianos productores con unidades entre 15 y 80 hectáreas y los restantes 433 equivalentes al 0,62% con unidades superiores a 80 hectáreas, cifras que permiten precisar que al adjetivo de calificación "agroindustria rural" se debe complementar para su cabal entendimiento con el de "agroindustria rural, campesina y familiar" que obliga, tanto por quienes desarrollan la actividad, como por las características y por las condiciones en que esta se desenvuelve, a un tratamiento diferencial de parte de las autoridades competentes en la materia si es que en verdad se quiere estar acorde con lo establecido en los artículos 64 y 65 de la Constitución Nacional.

¹ Federación Nacional de Paneleros, FEDEPANELA- FONDO DE FOMENTO PANELERO.



No se puede finalizar este primer aspecto social del subsector, sin señalar que, aunque no se dispone de los indicadores de pobreza monetaria o multidimensional a nivel de cada uno de los subsectores que componen el agregado agropecuario, es menester señalar que en la mayoría de los casos el desarrollo de la actividad se hace en municipios que desafortunadamente se encuentran entre los de más altos rangos en materia de NBI del país.

Hecho que da cuenta de la precaria presencia del estado desde hace mucho tiempo en ellos, pero también del deterioro de las condiciones de vida de la población en general y de la familia panelera en particular, como consecuencia de la caída prolongada y sistemática de los precios de la panela en los últimos años, tal y como lo explicaremos más adelante.

ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS- NBI- PRINCIPALES MUNICIPIOS PANELEROS

	Samaniego	47.7
	Sandona	28.9
	Linares	32.9
	Ancuya	22.2
Boyacá	Togui	50
	José de Pare	50.8
	Moniquira	27.1
	Chitaraque	46.4
	Santana	40.5
Cauca	Santander de Quilichao	23.8
	Suarez	44.1
	Bolívar	51.1
	Sucre	75.5
	Santa Rosa	66.1

Para corroborar lo dicho anteriormente, basta con citar los datos de la misión para la transformación rural, quienes en materia de brechas entre los habitantes rurales y los urbanos señalaron que "aunque es innegable el avance en materia de reducción de la pobreza, especialmente en las zonas rurales donde la pobreza extrema y la pobreza multidimensional en términos absolutos se han reducido unos puntos más, **no es menos**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	DATOS DE NBI MUNICIPAL
Cundinamarca	La Peña	50.3
	Villeta	18.7
	Caparrapi	41.2
	Guaduas	27.2
	Quipile	44.1
Antioquia	San Roque	40.8
	Santo Domingo	41.5
	Yolombo	45.0
	Vegachi	41.0
	Yali	44.0
Santander	Barbosa	21.6
	Vélez	32.3
	Chipata	42.8
	Guespa	29.6
	San Benito	49.8
Nariño	Consaca	34-9

cierto que las brechas urbano-rurales se han ampliado y siguen siendo muy elevadas"

"la pobreza monetaria extrema era más del triple en las zonas rurales que en las zonas urbanas en el 2014, y la pobreza multidimensional 2,8 más alta" * (resaltado es nuestro) "misión rural: el campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz. Pág. 13", cifras que demuestran a las claras que no obstante los esfuerzos de los diferentes gobiernos no estamos haciendo las cosas bien en materia de desarrollo rural y de cierre de brechas a pesar de ser siempre grandes propósitos de los diferentes planes de desarrollo que se han implementado en el país.

3.1 La producción de Panela.

La producción de panela se constituye un sistema integrado verticalmente en la que el productor campesino participa tanto en la producción de la caña, en su transformación en panela como en la venta del producto.

El carácter de verticalidad de la agroindustria panelera ha facilitado el desarrollo de estrategias de subsistencia más eficaces y flexibles que las que se pueden generar en las actividades de transformación de tipo horizontal o producción primaria.

Colombia con una participación del mercado mundial 13,5%, es el segundo productor mundial después de la india, y su producción se desarrolla en pequeñas unidades productivas que se encuentra diseminadas por casi toda la geografía nacional.

Para el año 2019 el área sembrada fue de 200.499 Hectáreas*, para una producción de panela de 1.098.206 toneladas, producidas en 69.980 unidades productivas y 18.473 trapiches paneleros, con un valor de la producción de \$1.787.765.379,86 (un billón setecientos ochenta y siete millones cincuenta y dos mil setecientos sesenta y cinco pesos), cifra que constituye el principal ingreso de 350.000 familias campesinas y rurales y la cual se distribuyó por departamentos paneleros así:

<p>los diferentes intermediarios que participan en las diferentes etapas de la cadena de comercialización.</p> <p>Luego entonces, si la producción de panela correspondiente al año 2019 fue de 1.098.206 toneladas y comparamos el valor total pagado a los productores que fue de \$1.787.653,765, oo (un billón setecientos ochenta y siete mil millones seiscientos cincuenta y tres mil setecientos sesenta y cinco pesos) con el valor pagado por los consumidores finales por esa misma producción en ese mismo año, es decir con la suma de \$ 5.491.030.000, (cinco billones cuatrocientos noventa un mil millones treinta mil pesos), encontramos que la diferencia, esto es, la suma de \$3.703.377.235 (tres billones setecientos tres mil millones doscientos treinta y cinco mil pesos) que corresponde a los márgenes brutos de comercialización, más la rentabilidad que quedan en manos de los diferentes intermediarios que intervienen en la cadena, es un poco más del doble de lo pagado a los productores esto es, el 207%, y si a esto le agregamos que conforme a lo establecido por Fedepanela * los costos de producir un kilo de panela para el mismo año era de \$2.000 kilo, encontramos que el precio promedio pagado al productor apenas cubría el 85,1% del total de sus costos de producción, resulta inevitable concluir, que tal y como está concebida y funcionando actualmente la cadena de comercialización de la panela, es protuberante la enorme desigualdad que en materia de distribución ingresos está generando en perjuicio de sus productores, quienes apenas se quedan con el 32% del valor total generado por la cadena.</p> <p>Y resulta aún más grave este hecho, si se tiene en cuenta, que el valor agregado de la cadena panelera en los últimos años se ha venido incrementando de manera gradual pero significativa, por cuenta de las nuevas presentaciones de panela pulverizada, granulada, en cubos, saborizada, en extractos etc., poniendo aún más de manifiesto su desigual distribución de sus ingresos en perjuicio por supuesto de los productores paneleros.</p> <p>Importa señalar adicionalmente, que no hay una única respuesta para la explicación de este fenómeno, pero es innegable que además de los ciclos de sobreproducción y escasez derivados en unos casos, por situaciones climáticas y en otros por el comportamiento propio del mercado caracterizado por su alta volatilidad, cada vez más hay una mayor concentración de la demanda que ha dado lugar a un mayor control del mercado por parte de un reducido grupo de compradores que si bien individualmente no tienen la capacidad suficiente para controlar y/o determinar los precios del mercado, si disponen del margen de maniobra suficiente (dada las características de los mercados locales, regionales y de las grandes centrales de abastos y plazas mayoristas), para influenciar su comportamiento (por la vía de los acuerdos expresos o tácitos) generando las enormes desigualdades que vienen afectando gravemente las finanzas de los productores, amenazando con ello la sostenibilidad misma de toda la cadena y contribuyendo de contera al sistemático deterioro de las condiciones de vida de todos sus productores.</p>	<p>Ratifica esta situación del mercado, la Superintendencia de Industria y Comercio en su estudio de mercado de la Cadena Productiva de la Panela Colombiana, al afirmar que "en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. Por ende, dada la enorme disparidad entre el número de productores y compradores, se podría estar generando una situación de oligopsonio en el mercado, es decir, una situación en la cual los compradores (en este caso los intermediarios) poseen poder de mercado para fijar precios por debajo de los niveles competitivos, sin que los productores puedan ejercer algún tipo de influencia" ³</p> <p>Es innegable que adicional a situación de sobreproducción o de escasez propias de un producto sometido a las variaciones climáticas, en unos casos, y en otros a la volatilidad de los precios de sus productos sustitutos, dada su doble condición de alimento y edulcorante a la vez, hoy existe evidencia empírica suficiente que permite afirmar que hay una mayor concentración de la demanda que ha dado lugar a un mayor control del mercado por parte de los compradores que ha resultado perjudicial para los ingresos de los productores y que este hecho por sus efectos negativos en el ingreso de las familias paneleras, amerita el diseño y puesta en práctica de un instrumento financiero y comercial como el que se propone en este proyecto de ley.</p> <p>Conviene reconocer finalmente, que este congreso ha dado pasos significativamente importantes en el propósito de construirle al sector un marco jurídico de fomento de sus actividades, primero con la expedición de la ley 40 de 1990 * por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción panelera y se establece la cuota de fomento panelero" y más recientemente con la expedición de la ley 2005 del 2019, mediante la cual se crean Incentivos a la Calidad, Promoción del Consumo y Comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los Trapiches en Colombia y se dictan otras Disposiciones".</p> <p>La primera encaminada a dotar el sector de su propio marco normativo en materia de parafiscalidad fijando las condiciones de la cuota de fomento panelero, así como las actividades que puede ejecutar con estos recursos y la segunda, creando estímulos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, a diversificar la producción y comercialización de sus derivados, y a dictar normas para proteger y fortalecer de manera especial la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores, ambas sin embargo, con déficit en materia de la creación de instrumentos financieros y de</p>
<p>comercialización que son los escenarios donde están los grandes cuellos de botella que ponen en riesgo la sostenibilidad actividad panelera.</p> <p>Y es justamente el reconocimiento de las imperfecciones y desequilibrios que presenta este mercado en perjuicio de los ingresos y de la calidad de vida productores paneleros, la que da justificación plena a la presente iniciativa legislativa, que no tiene otro objeto que la de entregarle a estos últimos y a su institucionalidad, un instrumento financiero de participación en el mercado, que actuando bajo sus reglas y lógicas, contribuya a la corrección de este desequilibrio y balancee de forma más eficaz y equitativa la hasta hoy desproporcionada cadena de valor de la industria de la panela que se ha señalada en párrafos anteriores.</p> <p>BENEFICIARIOS DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El proyecto beneficiará a 350.000 familias que viven directamente de la actividad, laborando en 69.980 unidades productivas que ocupan una extensión de 200.499 Hectáreas y 18.473 trapiches paneleros dedicados a las labores de transformación, actividades de siembra, transformación y comercialización que generan al año 40.895 268 jornales que equivalen de acuerdo con el índice de conversión del departamento nacional de planeación a 278.199 empleos rurales por año, los cuales la convierten en la segunda aportante a la generación de empleo rural y en la segunda agroindustria rural más importante desde el punto de vista social, regional y local, después del café en nuestro país.</p> <p>4. CONTEXTO JURÍDICO DE LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS</p> <p>Tal y como se expresa en la Sentencia C-1067 de 2002, el Estado Social de Derecho plasmado en la Constitución de 1991 tiene como uno de sus valores fundantes el de la solidaridad y precisamente en desarrollo de ese principio en materia económica está legitimado para intervenir en las relaciones privadas de producción, es por tal razón que los artículos 64, de la C.N. que establece que "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos"; el artículo 65 de la C.N. que señala categóricamente que "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado..." (recuérdese que la panela adicional a sus propiedades como edulcorante, es un alimento que tiene un espacio muy importante en la canasta básica familiar al punto que ha sido definido como un bien salario), y el artículo 66</p>	<p>de la C.N. que señala que " Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales".</p> <p>Esta estructura jurídica superior es a su vez ampliamente desarrollada por la ley 101 de 1993, ley general de desarrollo agropecuario y pesquero, que en su artículo primero establece con total precisión, "que desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la C.N." y señala como conducta de interpretación, tener siempre presentes el propósito de "proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los productores rurales", y establece de manera expresa en sus numerales 1, 5 y 10 que se debe "otorgar especial protección a la producción de alimentos", "impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera" y "establecer los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros" respectivamente</p> <p>De igual forma en su artículo sexto señala expresamente que "En desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y de su comercialización. Para este efecto, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural".</p> <p>Los artículos 12 al 28 de la precitada ley desarrollan todo lo relacionado con la provisión de crédito para el sector agropecuario pesquero, un claro desarrollo del artículo 66 de nuestra carta política, para rematar con el capítulo VI, artículos 36 a 44 de la precitada ley, donde de manera expresa se establecen las condiciones y demás requisitos para la creación y puesta en funcionamiento de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros" que es el objetivo principal de la presente iniciativa legislativa que tiene como propósito la creación del fondo de estabilización de precios de la panela y la cual sometemos a consideración de este honorable congreso de la república.</p> <p>Conviene señalar finalmente que este tipo de iniciativas no son nuevas en la legislación colombiana y este congreso dando respuesta a necesidades y problemáticas de otros subsectores de la producción agropecuaria, ha expedido diversas leyes mediante las cuales ha creado los fondos de estabilización de precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus fracciones Establecido por la Ley 101 de 1.993 y organizado mediante los Decretos 2354 de 1.996 y 130 de 1998 y 2424 de 2.011, el Fondo de Estabilización de precios del Algodón FEPA creado por la ley 101 de 1993 y organizado por el Decreto 1827 de 1996, y más recientemente el fondo de Estabilización de Precios del café el cual fue creado recientemente mediante la ley 1969 de 2019.</p>

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES




PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. Créase el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles, el cual operará conforme a los términos que se establecen en la presente ley, y en lo no previsto en ella, en Ley 101 de 1993.	Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. Créase el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles, el cual operará conforme a los términos establecidos en la presente ley, y en lo no previsto en ella, se aplicará lo contenido en la Ley 101 de 1993.	Se corrige redacción: Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. Créase el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles, el cual operará conforme a los términos establecidos en la presente ley, y en lo no previsto en ella, se aplicará lo contenido en la Ley 101 de 1993.
Artículo 2°. Objeto. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de panela, en el marco de la presente Ley.	Sin modificación	
Artículo 3°. Naturaleza Jurídica. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Productores de Panela -FEDEPANELA.	Sin modificación	
Artículo 4°. Administración. El Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles será administrado por la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional, en el cual	Sin modificación	

expresamente se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo. Parágrafo 1°. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno Nacional con la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender lo relacionado con la estructuración, auditoría, e implementación de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos. Parágrafo 2°. La Federación Nacional de Paneleros-FEDEPANELA, manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y Mieles en sus equivalentes en panela, de manera independiente de sus propios recursos y de los recursos del fondo parafiscal de fomento panelero creado por la ley 40 de 1990, artículo séptimo, para lo cual deberá llevar una contabilidad y una estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes. Artículo 5° Comité Directivo. El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela será la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero, en los términos y condiciones previstos en el artículo 12 de la ley 40 de 1991 y en sus estatutos.		
	Sin modificación	

Parágrafo°. Para todos los efectos, el Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes quienes tendrán voz y servirán de apoyo para efectos de asegurar el objeto de este instrumento. Para tal efecto, el Comité directivo establecerá los procedimientos y reglas bajo las cuales se procederá en este sentido.		
Artículo 6°. Competencias del Comité directivo. Serán las siguientes: 1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. 2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación. 3. Determinar los parámetros de costos. 4. Precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización. 5. Evaluar y establecer una política integral de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno de la panela. 6. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela para formular las recomendaciones a que hubiere lugar.	Artículo 6°. Competencias del Comité directivo. Serán las siguientes: 1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. 2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación. 3. Determinar los parámetros de costos. 4. Precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización. 5. Evaluar y establecer una política integral de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno de la panela. 6. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela para	Se corrige error en el numeral 9 del artículo, ya que la ley a la que hace referencia es la Ley 101 de 1993 "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero." Adicionalmente, se agrega un nuevo parágrafo en donde se remite a las reglas que establece la Ley 101 de 1993 en su artículo 40, la cual establece: "Procedimiento para las operaciones de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros. El precio de referencia o la franja de precios de referencia; la cotización fuente del precio del mercado internacional relevante; y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios que se cederá a los fondos o se compensará a los productores, vendedores o exportadores, serán establecidos por los comités directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

7. Regular la manera en que se deben soportar las ventas de panela suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar. 8. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley. 9. Designar su Secretaría Técnica conforme a lo previsto en el artículo 44 de la ley 101 de 1994. 10. Las demás funciones que les señale el Gobierno Nacional en el reglamento de la presente ley o en el contrato que suscriban para la administración de dicho fondo. Parágrafo°. Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.	formular las recomendaciones a que hubiere lugar. 7. Regular la manera en que se deben soportar las ventas de panela suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar. 8. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley. 9. Designar su Secretaría Técnica conforme a lo previsto en el artículo 44 de la ley 101 de 1993. 10. Las demás funciones que les señale el Gobierno Nacional en el reglamento de la presente ley o en el contrato que suscriban para la administración de dicho fondo. Parágrafo 1°. Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Parágrafo 2°. Para la determinación de los porcentajes de Cesión para la Estabilización el Comité Directivo del Fondo deberá aplicar el procedimiento establecido en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993.	Las operaciones de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros se sujetarán al siguiente procedimiento: 1. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros respectivo es inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia, el Fondo pagará a los productores, vendedores o exportadores una compensación de estabilización. Dicha compensación será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, o su delegado. 2. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo respectivo fuere superior al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, el productor, vendedor o exportador pagará al Fondo una cesión de estabilización. Dicha cesión será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios,
--	--	--

		<p>fijado por el Comité Directivo del Fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, o su delegado.</p> <p>3. Con los recursos de los fondos se podrán celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.</p> <p>Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros establecerán la metodología para el cálculo del precio de referencia a partir de la cotización más representativa en el mercado internacional para cada producto colombiano, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos 12 meses ni superior a los 60 meses anteriores.</p> <p>El porcentaje de la diferencia entre ambos precios que determinará las respectivas cesiones o compensaciones de estabilización entre los Fondos de Estabilización y los productores, vendedores o exportadores, según el caso, será establecido por los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización dentro de un margen máximo o mínimo que oscile entre el</p>	<p>Artículo 7°. Producto sujeto de estabilización. Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será la panela cuadrada, rectangular o redonda de 500 gramos o sus equivalentes y las mieles en sus equivalentes en panela, en tanto que</p>	Sin modificación	<p>80% y el 20% para el respectivo producto.</p> <p>Parágrafo 1°. Las cesiones y compensaciones de estabilización de que trata este artículo se aplicarán en todos los casos a las operaciones de exportación. Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros establecerán si dichas cesiones o compensaciones se aplican igualmente a las operaciones de venta interna.</p> <p>Parágrafo 2°. Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros podrán establecer varios precios de referencia o franjas de precios de referencia y diferentes porcentajes de cesiones o compensaciones, si las diferencias en las calidades de los productos respectivos o las condiciones especiales de cada mercado así lo ameritan°.</p>
<p>el producto no tenga ninguna transformación o agregación de valor y cumplan con los parámetros y normas técnicas vigentes a la fecha.</p> <p>Artículo 8°. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de panela debidamente registrados en el Sistema de Información Panelero, SIPA.</p> <p>Parágrafo°. Las transacciones de panela entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.</p> <p>Artículo 9°. Precios objeto de estabilización. Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten, serán los precios internos que se paguen a los productores paneleros en los diferentes mercados de la panela, cuadrada o redonda de 500 gramos y mieles, producida en Colombia, denominados en pesos colombianos y publicados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.</p> <p>Parágrafo°. En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de la panela estimados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.</p>	Sin modificación		<p>Artículo 10°. Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización. Cada productor de panela y mieles podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización según lo establezca el Comité Directivo en función de los tamaños de los productores, disponibilidad presupuestal del Fondo y características del mercado de la Panela en Colombia de conformidad con la información arrojada por la Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA y su sistema de información, el SIPA. Dicha información deberá ser presentada al Comité Directivo por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles.</p> <p>Artículo 11°. Garantía de Funcionamiento del Fondo. Para garantizar su sostenibilidad el Fondo de Estabilización de Precios de la panela, podrá celebrar las operaciones de cobertura, de seguros, de futuros etc., que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su comité directivo, garanticen; su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Artículo 12°. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de la panela provendrán de las siguientes fuentes:</p>	Sin modificación	<p>Artículo 12°. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de la panela provendrán de las siguientes fuentes:</p> <p>La cesión para la estabilización es un instrumento que ha sido utilizado en diferentes fondos para la estabilización de precios de productos agropecuarios, la cual ha sido definida como una "contribución</p>

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="159 450 381 1094"> <p>1. El Presupuesto General de la Nación.</p> <p>2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.</p> <p>3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.</p> <p>5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.</p> <p>6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.</p> <p>7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.</p> <p>8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.</p> <p>Parágrafo 1°. El Fondo de</p> </td> <td data-bbox="381 450 565 1094"> <p>1. El Presupuesto General de la Nación.</p> <p>2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.</p> <p>3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.</p> <p>5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.</p> <p>6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.</p> <p>7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.</p> </td> <td data-bbox="565 450 784 1094"> <p>parafiscal que tiene que pagar el productor, vendedor o exportador, al fondo de estabilización, cuando el precio del mercado internacional de los productos objeto de este Fondo, en un mercado de referencia, para el día en que se registre la operación, sea superior al precio de referencia o al límite superior de una franja de precios de referencia para ese mercado".</p> <p>Como mecanismo de independencia y músculo financiero al fondo, los recursos que se generan en su recaudo, no ingresan al arca común del Estado dado que su destinación es sectorial y se revierte en beneficio del sector.</p> </td> </tr> </table>	<p>1. El Presupuesto General de la Nación.</p> <p>2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.</p> <p>3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.</p> <p>5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.</p> <p>6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.</p> <p>7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.</p> <p>8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.</p> <p>Parágrafo 1°. El Fondo de</p>	<p>1. El Presupuesto General de la Nación.</p> <p>2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.</p> <p>3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.</p> <p>5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.</p> <p>6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.</p> <p>7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.</p>	<p>parafiscal que tiene que pagar el productor, vendedor o exportador, al fondo de estabilización, cuando el precio del mercado internacional de los productos objeto de este Fondo, en un mercado de referencia, para el día en que se registre la operación, sea superior al precio de referencia o al límite superior de una franja de precios de referencia para ese mercado".</p> <p>Como mecanismo de independencia y músculo financiero al fondo, los recursos que se generan en su recaudo, no ingresan al arca común del Estado dado que su destinación es sectorial y se revierte en beneficio del sector.</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="833 437 1055 1094"> <p>Estabilización de Precios de la Panela y Mielles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.</p> </td> <td data-bbox="1055 437 1242 1094"> <p>8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.</p> <p>9. Las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de conformidad con el artículo 40 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>Parágrafo 1°. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mielles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.</p> </td> <td data-bbox="1242 437 1461 1094"></td> </tr> <tr> <td colspan="3" data-bbox="833 991 1461 1094"> <p>Artículo 13°. El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a:</p> <p>1. Los mecanismos de entrega de las compensaciones a los productores.</p> </td> </tr> </table>	<p>Estabilización de Precios de la Panela y Mielles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.</p>	<p>8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.</p> <p>9. Las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de conformidad con el artículo 40 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>Parágrafo 1°. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mielles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.</p>		<p>Artículo 13°. El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a:</p> <p>1. Los mecanismos de entrega de las compensaciones a los productores.</p>		
<p>1. El Presupuesto General de la Nación.</p> <p>2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.</p> <p>3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.</p> <p>5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.</p> <p>6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.</p> <p>7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.</p> <p>8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.</p> <p>Parágrafo 1°. El Fondo de</p>	<p>1. El Presupuesto General de la Nación.</p> <p>2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.</p> <p>3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.</p> <p>5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.</p> <p>6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.</p> <p>7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.</p>	<p>parafiscal que tiene que pagar el productor, vendedor o exportador, al fondo de estabilización, cuando el precio del mercado internacional de los productos objeto de este Fondo, en un mercado de referencia, para el día en que se registre la operación, sea superior al precio de referencia o al límite superior de una franja de precios de referencia para ese mercado".</p> <p>Como mecanismo de independencia y músculo financiero al fondo, los recursos que se generan en su recaudo, no ingresan al arca común del Estado dado que su destinación es sectorial y se revierte en beneficio del sector.</p>								
<p>Estabilización de Precios de la Panela y Mielles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.</p>	<p>8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.</p> <p>9. Las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de conformidad con el artículo 40 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>Parágrafo 1°. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mielles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.</p>									
<p>Artículo 13°. El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a:</p> <p>1. Los mecanismos de entrega de las compensaciones a los productores.</p>										
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="159 1558 381 1713"> <p>2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela como certificador de la producción y del producto.</p> <p>3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.</p> </td> <td data-bbox="381 1558 565 1713"> <p>Sin modificación</p> </td> <td data-bbox="565 1558 784 1713"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 1713 381 1893"> <p>Artículo 14°. Control. La entidad administradora del fondo de estabilización de precios de la panela rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora.</p> </td> <td data-bbox="381 1713 565 1893"> <p>Sin modificación</p> </td> <td data-bbox="565 1713 784 1893"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 1893 381 1970"> <p>Artículo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="381 1893 565 1970"> <p>Sin modificación</p> </td> <td data-bbox="565 1893 784 1970"></td> </tr> </table> <p>6. PROPOSICION</p> <p>Con fundamento en la sustentación aquí contenida, rendimos PONENCIA POSITIVA y solicitamos a todos los Honorables Representantes integrantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara, dar primer debate al Proyecto de Proyecto de ley 225 de 2020 Cámara "Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones" de acuerdo con el texto propuesto.</p> <p>Atentamente,</p>	<p>2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela como certificador de la producción y del producto.</p> <p>3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.</p>	<p>Sin modificación</p>		<p>Artículo 14°. Control. La entidad administradora del fondo de estabilización de precios de la panela rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora.</p>	<p>Sin modificación</p>		<p>Artículo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificación</p>		<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="852 1519 1047 1661">  Juan Pablo Celis Vergel Representante a la Cámara Coordinador </div> <div data-bbox="1193 1519 1437 1661">  Christian José Moreno Villamir Representante a la Cámara Ponente </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: center; margin-top: 20px;">  </div> <div data-bbox="852 1816 1047 1880"> Néstor Leonardo Rico Rico Representante a la Cámara Ponente </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> <p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 225 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PANELA Y MIELES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2020 CÁMARA</p> <p>"Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones"</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. Créase el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles, el cual operará conforme a los términos establecidos en la presente ley, y en lo no previsto en ella, se aplicará lo contenido en la Ley 101 de 1993.</p> </div>
<p>2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela como certificador de la producción y del producto.</p> <p>3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.</p>	<p>Sin modificación</p>									
<p>Artículo 14°. Control. La entidad administradora del fondo de estabilización de precios de la panela rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora.</p>	<p>Sin modificación</p>									
<p>Artículo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificación</p>									

<p>Artículo 2°. Objeto. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de panela, en el marco de la presente Ley.</p> <p>Artículo 3°. Naturaleza Jurídica. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Productores de Panela - FEDEPANELA.</p> <p>Artículo 4°. Administración. El Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles será administrado por la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional, en el cual expresamente se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.</p> <p>Parágrafo 1°. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno Nacional con la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender lo relacionado con la estructuración, auditoría, e implementación de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.</p> <p>Parágrafo 2°. La Federación Nacional de Paneleros-FEDEPANELA, manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y Mieles en sus equivalentes en panela, de manera independiente de sus propios recursos y de los recursos del fondo parafiscal de fomento panelero creado por la ley 40 de 1990, artículo séptimo, para lo cual deberá llevar una contabilidad y una estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.</p> <p>Artículo 5° Comité Directivo. El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela será la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero, en los términos y condiciones previstos en el artículo 12 de la ley 40 de 1991 y en sus estatutos.</p> <p>Parágrafo°. Para todos los efectos, el Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes quienes tendrán voz y servirán de apoyo para efectos de asegurar el objeto de este instrumento. Para tal efecto, el Comité directivo establecerá los procedimientos y reglas bajo las cuales se procederá en este sentido.</p>	<p>Artículo 6°. Competencias del Comité directivo. Serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. 2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación. 3. Determinar los parámetros de costes, 4. Precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización. 5. Evaluar y establecer una política integral de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno de la panela. 6. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela para formular las recomendaciones a que hubiere lugar. 7. Regular la manera en que se deben soportar las ventas de panela suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar. 8. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley. 9. Designar su Secretaría Técnica conforme a lo previsto en el artículo 44 de la ley 101 de 1993. 10. Las demás funciones que les señale el Gobierno Nacional en el reglamento de la presente ley o en el contrato que suscriban para la administración de dicho fondo. <p>Parágrafo 1°. Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>
<p>Parágrafo 2°. Para la determinación de los porcentajes de Cesión para la Estabilización el Comité Directivo del Fondo deberá aplicar el procedimiento establecido en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993</p> <p>Artículo 7°. Producto sujeto de estabilización. Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será la panela cuadrada, rectangular o redonda de 500 gramos o sus equivalentes y las mieles en sus equivalentes en panela, en tanto que el producto no tenga ninguna transformación o agregación de valor y cumplan con los parámetros y normas técnicas vigentes a la fecha.</p> <p>Artículo 8°. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de panela debidamente registrados en el Sistema de Información panelero. SIPA</p> <p>Parágrafo°. Las transacciones de panela entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.</p> <p>Artículo 9°. Precios objeto de estabilización. Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten, serán los precios internos que se paguen a los productores paneleros en los diferentes mercados de la panela, cuadrada o redonda de 500 gramos y mieles, producida en Colombia, denominados en pesos colombianos y publicados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.</p> <p>Parágrafo°. En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de la panela estimados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.</p> <p>Artículo 10°. Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización. Cada productor de panela y mieles podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización según lo establezca el Comité Directivo en función de los tamaños de los productores, disponibilidad presupuestal del Fondo y características del mercado de la Panela en Colombia de conformidad con la información arrojada por la Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA y su sistema de información, el SIPA. Dicha información deberá ser presentada al Comité Directivo por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles.</p>	<p>Artículo 11°. Garantía de Funcionamiento del Fondo. Para garantizar su sostenibilidad el Fondo de Estabilización de Precios de la panela, podrá celebrar las operaciones de cobertura, de seguros, de futuros etc., que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su comité directivo, garanticen su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Artículo 12°. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de la panela provendrán de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto. 3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993. 4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo. 5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela. 6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros. 7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales. 8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías. 9. Las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de conformidad con el artículo 40 de la Ley 101 de 1993. <p>Parágrafo 1°. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.</p>

Parágrafo 2°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.

Artículo 13°. El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a:

1. Los mecanismos de entrega de las compensaciones a los productores
2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela como certificador de la producción y del producto.
3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.

Artículo 14°. **Control.** La entidad administradora del fondo de estabilización de precios de la panela rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora.

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



Juan Pablo Celis Vergel
Representante a la Cámara
Coordinador



Christian José Moreno Villamizar
Representante a la Cámara
Ponente



Néstor Leonardo Rico Rico
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 312 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se reforma y adiciona el Decreto Legislativo 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 312 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL DECRETO LEGISLATIVO 444 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2020.

Doctor
NESTOR LEONARDO RICO
Presidente Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Ciudad

REF: Informe de ponencia al Proyecto de Ley No.312 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se reforma y adiciona el Decreto Legislativo 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones"

Respetado Señor presidente:

En nuestra condición de ponentes, conforme a la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de conformidad a lo dispuesto en los artículos 150,153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia con fundamento en las siguientes consideraciones y orden metodológico:

- I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
- II. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY
- III. ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROYECTO
- IV. PROPOSICIÓN

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada por el Honorable Senador Roy Barreras, el Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso Número 740 de fecha 19 de agosto de 2020.

Fueron designados como Coordinadores Ponentes, los Honorables Representantes Sara Elena Piedrahita Lyons y Carlos Mario Farelo Daza, y como ponente Kelyn González Duarte.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Según se indica en el art. 1° del proyecto de ley, este tiene por objeto:

(...) Modificar el Decreto Legislativo 444 de 2020, para garantizar la destinación en forma preponderante de los recursos económicos necesarios para fortalecer el sistema de salud en Colombia ante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19, a través del Fondo para la Mitigación de Emergencias FOME.

A fin de ilustrar las modificaciones propuestas en el proyecto de ley, a continuación, relacionamos el articulado contrastándolo con lo dispuesto inicialmente en el Decreto Legislativo No. 444 de 2020:

P. L. 312 DE 2020 Cámara	Decreto 444 de 2020
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así: ARTÍCULO 2. Objeto. El FOME tendrá por objeto atender, <u>de forma primordial</u> , las necesidades de recursos para la atención en salud, <u>así como</u> los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.	ARTÍCULO 2. Objeto. El FOME tendrá por objeto atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto 417 de 2020.
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así: ARTÍCULO 4. Uso de los recursos.	ARTÍCULO 4. Uso de los recursos. Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del

Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis derivada de la pandemia del Covid 19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en particular para:	Decreto 417 de 2020, en particular para:
<u>1. Atender las necesidades de los recursos requeridos para la adecuación hospitalaria, extra hospitalaria, domiciliaria, de bioseguridad y alimentaria.</u>	1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
2. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.	2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.
3. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.	3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.
3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.	4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.
4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.	5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.
5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.	6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.
	PARÁGRAFO. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación

<p>6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.</p> <p>PARÁGRAFO. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la crisis derivada de la pandemia del Covid-19. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.</p> <p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 12° del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 12. Préstamo de recursos sin distribuir del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET. Los siguientes recursos a favor del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, que se encuentren sin distribuir a las cuentas individuales de las entidades territoriales, administrados tanto en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional como en el patrimonio autónomo FONPET, podrán ser objeto de</p>	<p>de la que trata el Decreto 417 de 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.</p> <p>ARTÍCULO 12. Préstamo de recursos sin distribuir del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET. Los siguientes recursos a favor del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, que se encuentren sin distribuir a las cuentas individuales de las entidades territoriales, administrados tanto en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional como en el patrimonio autónomo FONPET, podrán ser objeto de préstamo a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con destino al FOME, con el único objeto de conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de</p>	<p>préstamo a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con destino al FOME, con el único objeto de conjurar la crisis derivada de la pandemia del Covid-19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El recaudo del impuesto de timbre nacional pendiente de distribuir en el FONPET a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos. 2. El recaudo del impuesto de timbre nacional que deba girarse al FONPET en la presente vigencia. 3. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de privatizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos. 4. El valor proveniente de privatizaciones que se deba girar al FONPET para el año 2020. 5. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de capitalizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos. <p>El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las cinco (5) vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del desembolso. El pago de estas obligaciones se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En todo caso, se deberán mantener en el FONPET los recursos necesarios para garantizar su operación.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los préstamos de</p>	<p>2020:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El recaudo del impuesto de timbre nacional pendiente de distribuir en el FONPET a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos. 2. El recaudo del impuesto de timbre nacional que deba girarse al FONPET en la presente vigencia. 3. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de privatizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos. 4. El valor proveniente de privatizaciones que se deba girar al FONPET para el año 2020. 5. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de capitalizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos. <p>El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del desembolso. El pago de estas obligaciones se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En todo caso, se deberán mantener en el FONPET los recursos necesarios para garantizar su operación.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los préstamos de que trata el presente artículo se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y</p>
<p>que trata el presente artículo se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.</p> <p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 13° del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 13. Operaciones con cargo a los recursos provenientes de la Nación de las vigencias 2020 Y 2021 y 2022 del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago los recursos que serán girados en las vigencias 2020 y 2021 y 2022 al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, provenientes de la Nación, para conjurar la crisis derivada de la pandemia del Covid-19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o los viceministros.</p> <p>Los recursos que se obtengan en virtud de las operaciones de qué trata este artículo deberán ingresar al FOME.</p> <p>Cuando se hagan exigibles las obligaciones derivadas de estas operaciones, los recursos comprometidos se utilizarán para extinguir dichas obligaciones. El</p>	<p>se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.</p> <p>ARTÍCULO 13. Operaciones con cargo a los recursos provenientes de la Nación de las vigencias 2020, 2021 y 2022 del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago los recursos que serán girados en las vigencias 2020, 2021 y 2022 al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, provenientes de la Nación, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o los viceministros</p> <p>Los recursos que se obtengan en virtud de las operaciones de qué trata este artículo deberán ingresar al FOME.</p> <p>Cuando se hagan exigibles las obligaciones derivadas de estas operaciones, los recursos comprometidos se utilizarán para extinguir dichas obligaciones. El Gobierno nacional deberá reembolsar estos</p>	<p>pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el FONPET a que hace referencia este artículo, se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las cinco (5) vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación.</p> <p>Para optimizar el costo financiero, la celebración de las operaciones de las que trata el presente artículo deberán ajustarse a las necesidades de liquidez del FOME.</p> <p>PARÁGRAFO. Estas operaciones se encuentran exceptuadas del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.</p> <p>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos, 8°, 9°, 14° y 15° del Decreto Legislativo 444 de 2020.</p>	<p>recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación.</p> <p>Para optimizar el costo financiero, la celebración de las operaciones de las que trata el presente artículo deberán ajustarse a las necesidades de liquidez del FOME.</p> <p>PARÁGRAFO. Estas operaciones se encuentran exceptuadas del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.</p> <p>ARTÍCULO 8. Operaciones de transferencia temporal de valores. Las operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, a las que se hace referencia en el numeral 3 del artículo 4 del presente decreto legislativo, serán aquellas operaciones del mercado monetario que se efectúen conforme a lo reglamentado por el artículo 2.36.3.1.3. del Decreto 2555 de 2010. Para estos casos, se podrá admitir como colateral admisible los títulos representativos de cartera comercial, de vivienda, de consumo y/o leasing financiero, emitidos por un establecimiento de crédito.</p>

<p>Para el desarrollo de estas operaciones, la Nación podrá contratar con el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria -FRECH la realización y/o ejecución de las operaciones de transferencia temporal de valores.</p> <p>Estas operaciones se podrán realizar únicamente para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia de que trata el Decreto 417 de 2020. Las operaciones de regreso para efectos del presente artículo no podrán exceder los 365 días desde su realización.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para la realización de estas operaciones el FRECH podrá utilizar recursos del FOME para adquirir Títulos de Tesorería TES - Clase B directamente con la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional tanto del mercado primario como secundario. A su vez, el FRECH podrá invertir la liquidez disponible en depósitos remunerados en el Banco de la República o en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Habilítase al Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria -FRECH a recibir títulos representativos de cartera comercial, de consumo y/o leasing financiero, en adición a los títulos hipotecarios que tiene autorizados.</p> <p>ARTÍCULO 9. Operaciones de apoyo de liquidez. Se consideran apoyos de liquidez a los que hace referencia el numeral 3 del artículo 4 del presente Decreto legislativo, los depósitos que efectúe la Dirección General de Crédito</p>	<p>Público y Tesoro Nacional, con los recursos del FOME, a las bancas estatales de primer y segundo piso. Dichos depósitos se llevarán a cabo en moneda legal colombiana y su plazo será de hasta 12 meses.</p> <p>El apoyo de liquidez de que trata el presente artículo únicamente será destinado a solventar las necesidades sociales y económicas del sector empresarial, ocasionadas por la situación a la que se refiere el Decreto 417 de 2020.</p> <p>Para la realización de las operaciones, las bancas estatales podrán realizar sindicaciones entre ellas.</p> <p>ARTÍCULO 14. Mecanismo residual de financiación. En caso de que se agoten todas las fuentes de recursos destinadas a financiar la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá utilizar, a título de préstamo, los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, siempre que no se comprometa el pago de las obligaciones a cargo de dicho Fondo en cada una de las vigencias correspondientes.</p> <p>Los préstamos que otorgue el FONPET en virtud del inciso anterior serán remunerados a tasas de interés de mercado, y se pagarán dentro de los diez (10) años siguientes al desembolso de dichos recursos.</p> <p>El pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el FONPET a que hace</p>																
<p>referencia este artículo, se hará con cargo al rubro del servicio de la duda del Presupuesto General de la Nación.</p>	<p>El fondo se financió con un préstamo a la Nación de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET), recursos del PGN y los rendimientos financieros generados por la administración de recursos.</p>																
<p>Así las cosas, y de acuerdo con lo que se puede evidenciar en líneas anteriores, el proyecto de ley propone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Priorizar destinación de recursos del Fondo a la atención en salud, atención de "necesidades de los recursos requeridos para la adecuación hospitalaria, extra hospitalaria, domiciliaria, de bioseguridad y alimentaria." 2. Eliminar uso de operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero. 3. Establecer el término de cinco (5) años para el reembolso de los recursos al FONPET. 4. limitar a dos vigencias (2020 y 2021) el uso de los recursos FONPET, que podrá utilizar el Gobierno Nacional para realizar operaciones de crédito. 5. Deroga los arts. 8° y 9° (operaciones de apoyo de liquidez financiera), 14° (mecanismo residual de financiación) y el art. 15° (inversión en instrumentos de capital). <p>Todo lo anterior, justificado en que los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), deben destinarse para la prestación efectiva del servicio de salud, atender a población vulnerable, que a su vez garantice la disminución de la velocidad de contagio que se genera cuando las personas deben salir de sus hogares a buscar su sustento.</p> <p><u>Si bien coincidimos con la visión del proyecto, esto es, en el uso prioritario que se debe hacer de los recursos del FOME en los servicios de salud, así como la atención de la población vulnerable del país. Consideramos que las modificaciones particulares, pueden generar efectos adversos que pueden agudizar la crisis económica que atraviesa el país por causa del Covid - 19, tal como se establece en el siguiente acápite.</u></p>	<p>Ahora bien, en cuanto a las inversiones realizadas con los recursos del fondo, según la información reportada en el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda, y consolidada por el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, con corte al 21 de septiembre de 2020, la destinación de los recursos del Fondo, ha sido la siguiente:</p>																
<p>III. ANÁLISIS DEL PROYECTO</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>PROGRAMA / SECTOR</th> <th>RECURSOS FOME</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Salud</td> <td>\$ 3.201.932.812.237</td> </tr> <tr> <td>Subsidios a la nómina</td> <td>\$ 3.281.995.488.000</td> </tr> <tr> <td>Ingreso solidario</td> <td>\$ 4.099.763.641.000</td> </tr> <tr> <td>Transferencias programas sociales</td> <td>\$ 3.251.230.665.901</td> </tr> <tr> <td>Otros</td> <td>\$ 759.418.523.600</td> </tr> <tr> <td>Sin información</td> <td>\$ 9.095.000</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>\$ 14.594.350.225.738</td> </tr> </tbody> </table>	PROGRAMA / SECTOR	RECURSOS FOME	Salud	\$ 3.201.932.812.237	Subsidios a la nómina	\$ 3.281.995.488.000	Ingreso solidario	\$ 4.099.763.641.000	Transferencias programas sociales	\$ 3.251.230.665.901	Otros	\$ 759.418.523.600	Sin información	\$ 9.095.000	TOTAL	\$ 14.594.350.225.738
PROGRAMA / SECTOR	RECURSOS FOME																
Salud	\$ 3.201.932.812.237																
Subsidios a la nómina	\$ 3.281.995.488.000																
Ingreso solidario	\$ 4.099.763.641.000																
Transferencias programas sociales	\$ 3.251.230.665.901																
Otros	\$ 759.418.523.600																
Sin información	\$ 9.095.000																
TOTAL	\$ 14.594.350.225.738																
<p>Con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 444 de 2020 para crear el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, adscrito al Ministerio de Hacienda destinado a proveer recursos para atender la emergencia.</p>	<p>En este sentido, de los recursos del Fondo para la Mitigación de Emergencias, se ha realizado un desembolso superior a los 14 billones. De manera que de los 25.5 billones de pesos con los que cuenta el fondo, se ha desembolsado el 57%, con un saldo de 10.9 billones correspondiente al 43% de la totalidad de los recursos.</p>																
	<p>La relación presentada evidencia que los sectores con mayor inversión han sido el de salud, el programa de subsidio a la nómina, transferencias a otros programas sociales, y el programa de ingreso solidario.</p>																
	<p>Ante la coyuntura generada por el Covid - 19, los recursos del Fondo se han destinado de forma primordial para la atención en salud, en cuanto a la habilitación y aumento de capacidad hospitalaria, adopción de medidas de bioseguridad, así como para la financiación de programas sociales de población vulnerable.</p>																

El Decreto 444 de 2020, se expidió con miras a fortalecer el sistema de salud para atender la pandemia, tal como se estableció en el acápite considerativo:

"(...) es previsible que se requiera contar con recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas, dirigidas entre otros, a fortalecer el sistema de salud para garantizar las condiciones necesarias de atención y prevención en el marco de la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID-19, así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ello conlleva, en el marco de la coyuntura que actualmente experimenta el país.

De hecho, con la emisión del Decreto, el Ministerio de Hacienda¹, explicó que los recursos del Fondo, serían invertidos en:

- Adquisición de tests adicionales para garantizar el acceso de los colombianos a un diagnóstico confiable.
- Flujo de recursos para que los hospitales puedan aumentar capacidad instalada, priorizando las camas en cuidados intensivos e intermedios.
- Garantizar ingresos a la población vulnerable de Colombia.
- Necesidades de seguridad que emerjan a causa del COVID-19.
- Los demás que se requieran para conjurar la crisis.

Lo anterior evidencia que el objetivo de la creación del Fondo, "atender las necesidades de recursos para la atención en salud" como lo establece el art. 2, se ha cumplido en los términos esperados de acuerdo con la ejecución de recursos reportada.

Así lo respalda además lo manifestado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que, en el trámite de elaboración de esta ponencia, indicó que²:

Los recursos del FOME han sido dispuestos para atender tres ejes de atención de la emergencia: i) atención de la emergencia sanitaria, ii) atención de la población de vulnerabilidad, y iii) medidas para preservar el empleo y la actividad económica.

Así mismo, señaló el Ministerio:

¹ Ministerio de Hacienda. Oficina de comunicaciones. http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?noDefin=ConexionContent/WCC_CLUSTER-127220
² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No. Expediente 44251/2020/OFI. 6 de octubre de 2020.

"El Comité de Administración del FOME ha aprobado gastos con cargo al Fondo por \$25,2 billones, para la atención de los tres objetivos primordiales de la atención de la emergencia. Primero, la atención de la emergencia sanitaria a la que se han destinado cerca de \$9,04 billones; segundo, la atención de la población en condición de vulnerabilidad que cuenta con recursos del FOME por un monto aproximado de \$9,2 billones y, tercero, la protección del empleo y preservar la actividad económica, a la cual se han destinado cerca de \$6,9 billones"

La información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ejes de atención, el monto de los recursos previstos para su desarrollo en la vigencia 2020 y la entidad del Presupuesto General de la Nación ordenadora del gastos, se encuentran organizados de la siguiente forma:

Concepto	Entidad ejecutora del PGN	Monto
1. Atención emergencia sanitaria		9.041
Medidas para la atención en salud en todo el territorio nacional	Ministerio de Salud y Protección Social, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres	8.140
Sanidad del sector Defensa	Ministerio de Defensa, Policía Nacional	346
Elementos de bioseguridad - centros de reclusión	USFIC, ARIIC	25,5
Abastecimiento alimentario - cadenas logísticas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	130,0
Protocolos de bioseguridad colegios oficiales	Ministerio de Educación	400,0
2. Ayuda social a población en condición vulnerable		9.204
Giros extraordinarios Programas Sociales		3.709,3
Familias en Acción	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	1.972,3
Jóvenes en Acción	Ministerio del Trabajo	507,6
Colombia Mayor	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Ministerio del Trabajo	1.229,4
Adelanto Programa de Devolución IVA		400,0
Asistencia humanitaria alimentaria	Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres	306,0
Programa Ingreso Solidario	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	4.429,0
Atención adultos mayores en lista de priorización - Colombia Mayor	Ministerio del Trabajo	10,5
Transferencia económica a trabajadores cesantes a través de Cajas de Compensación Familiar	Ministerio de Relaciones Exteriores	195,0
Asistencia a Colombianos en el exterior	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	14,8
Recursos de tasa compensada para financiación de servicios públicos domiciliarios	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	24,7
Subsidios directos para servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en zona rural	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	40,0
Apoyo al ingreso de trabajadores con contrato suspendido o en licencia no remunerada	Ministerio del Trabajo	75,0
3. Protección del empleo y reactivación económica		6.981
Subsidio a la comisión de las garantías para líneas de crédito a través del Fondo Nacional de Garantías	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.108,00
Tasa compensada Bancoldex (Líneas de redescuento y directas para atención de la emergencia y reactivación)	Ministerio de Comercio Industria y Turismo	63,00
Programa Apoyo al Empleo Formal - PAEF	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4.376,34
Programa Apoyo al Pago de la Prima - PAP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	363,00
Convocatorias Especiales sector Cultura	Ministerio de Cultura	30,00
Financiamiento Transportes Masivos - Findeter tasa compensada	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	40,50
Total de gastos aprobados por el FOME		25.226

Hechas las anteriores precisiones, es pertinente proceder a analizar la viabilidad e idoneidad de lo propuesto en el proyecto de ley, de conformidad con las tesis que se exponen a continuación:

1. Impacto de las modificaciones que plantea el proyecto de ley.

En la exposición de motivos se establece que, el objetivo primordial del proyecto es:

Garantizar lo previsto en el artículo 2º de este decreto para que los recursos apropiados por el Gobierno Nacional a través de este Decreto y a su vez del Fondo para la Mitigación de Emergencias - FOME-, **se destinen como primera medida a las necesidades para la prestación efectiva del servicio de salud, así como los efectos de la crisis derivada de la pandemia del Covid-19** en lo que tiene que ver con la afectación a la población más vulnerable, a la que se le debe garantizar un mínimo vital de subsistencia, que a su vez garantice la disminución de la velocidad de contagio que se genera cuando las personas deben salir de sus hogares a buscar su sustento.

Se observa entonces que el proyecto de ley se orienta a que se priorice el uso de los recursos de FOME a: i) La prestación efectiva del servicio de salud ii) atender los efectos de la crisis derivada de la pandemia.

Tal como se relacionó en el acápite anterior, los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias, se han invertido en los siguientes conceptos:

- **Atención de emergencia sanitaria:**

La inversión por este concepto se refiere a las medidas para la atención en salud en todo el territorio nacional, sanidad del sector defensa, elementos y protocolos de bioseguridad en centros de reclusión y colegios oficiales, así como para abastecimiento alimentario - cadenas logísticas a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- **Ayuda social a población en condición vulnerable:**

En cuanto a los mecanismos de ayuda a la población vulnerable, la inversión se refiere a giros extraordinarios a programas sociales, tales como, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor. Así mismo, este eje de atención, incluye: i) adelanto Programa de Devolución IVA ii) asistencia humanitaria alimentaria iii) Programa Ingreso Solidario iv) atención adultos mayores en lista de priorización - Colombia Mayor v) Transferencia económica a trabajadores cesantes a través de Cajas de Compensación vi) Asistencia a colombianos en el exterior vii) Recursos de tasa compensada para financiación de servicios públicos domiciliarios viii) Subsidios directos para servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en zona rural ix) apoyo al ingreso de trabajadores con contrato suspendido o en licencia no remunerada.

- **Protección del empleo y reactivación económica:**

Por último, los gastos aprobados por este concepto, se refieren a: i) Subsidio a la comisión de las garantías para líneas de crédito a través del Fondo Nacional de Garantías ii) Tasa compensada Bancoldex (Líneas de redescuento y directas para atención de la emergencia y reactivación) iii) Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF iv) Programa Apoyo al Pago de la Prima - PAP v) Convocatorias Especiales Sector Cultura vi) Financiamiento Transportes Masivos - Findeter Tasa Compensada.

Así, se evidencia, que los fines que se persiguen con el proyecto ya se cumplen, por cuanto toda la inversión está justamente dirigida a la atención en salud y a atender a la población más vulnerable, no sólo durante la vigencia de las medidas de aislamiento obligatorio decretadas por el Gobierno Nacional, sino además para mitigar los efectos económicos perjudiciales de las mismas orientados a la reactivación económica.

Por ello, considerando la inversión realizada con los recursos del Fondo, la iniciativa pierde sentido puesto que el objetivo de la misma hoy se cumple, sin que el legislador haya ajustado o modificado el Decreto. De manera que el fin último de la iniciativa no resulta sustancial y tampoco son necesarios. Contrario a ello, sí podrían generar imprecisiones respecto a la inversión de los recursos del Fondo, cuando este es un aspecto que ya se encuentra definido y aún más importante, cuando los recursos ya se invierten en atención en salud y ayudas a la población vulnerable.

2. Inconveniencia del Proyecto de ley por cumplimiento de los objetivos del decreto 444 de 2020.

El proyecto pretende disminuir a dos, las vigencias de los recursos FONPET, que podrá utilizar el Gobierno Nacional para realizar operaciones de crédito. Lo anterior, por cuanto el Decreto habilita dicho préstamo hasta el 2022.

No obstante, de acuerdo con los organismos internacionales, el endeudamiento es una estrategia viable y recomendada para generar un efecto contracíclico a la recesión y en consecuencia un mecanismo para evitar que se agudicen problemáticas socioeconómicas como el desempleo, proteger el ingreso de los hogares, mantener el consumo, propender por la recuperación del sector empresarial del país y a su vez, mantener los ingresos del Estado, para así, atender las necesidades de los sectores sociales más necesitados.

En este sentido, permitir que el Gobierno Nacional continúe efectuando operaciones con los recursos del FONPET hasta el 2022, permite que todos los sectores de la economía puedan recuperarse. Así lo ha recomendado el Fondo

Monetario Internacional, quien al expedir sus recomendaciones para la elaboración de los presupuestos nacionales para la vigencia 2021, advirtió:

"Esta tarea no será fácil debido al nivel sin precedentes de incertidumbre en torno a las perspectivas económicas tras el confinamiento y el masivo shock fiscal causado por la pandemia, el cual se ha visto exacerbado en los países ricos en recursos naturales por la caída de precios de las materias primas. La preparación del presupuesto 2021 deberá abordar los siguientes aspectos: i) **considerar el impacto (aún incierto) de la crisis de la COVID-19 en la economía y en la posición fiscal del gobierno;** ii) **evaluar el espacio fiscal para continuar con el gasto considerado prioritario durante la crisis y las medidas de recuperación;** iii) **evaluar las necesidades de financiamiento del gobierno;** y iv) **aumentar la transparencia y la rendición de cuentas mediante una presentación y contabilidad adecuadas de las respuestas fiscales relacionadas con la COVID-19, incluidas las medidas extrapresupuestarias.**"³

De manera que el endeudamiento es la estrategia con la que cuenta el Estado, no sólo para mitigar los efectos económicos desastrosos de la pandemia, sino además el mecanismo para proteger la economía y lograr su reactivación. Es claro que esto tendrá un costo para las generaciones futuras, pero es el único mecanismo viable para proteger la población más vulnerable en el presente.

Así, recortar de tres a dos vigencias la posibilidad de endeudamiento del Gobierno con los recursos del FONPET, no coincide con el tiempo de recuperación que los especialistas proponen para la economía, quienes han estimado una escasa recuperación en los años inmediatos, tal como lo ha dicho la OCDE. La referida organización ha señalado:

"Es inevitable que aumente la deuda pública pero el gasto financiado con dicha deuda deberá estar claramente dirigido a respaldar a la población más vulnerable y a proporcionar la inversión necesaria para lograr una transición a una economía más resiliente y sostenible"⁴

Además, la OCDE ha recomendado mantener las ayudas en materia de política fiscal y monetaria para mantener la confianza y limitar la incertidumbre, señalando que ya habrá tiempo de ajustar las finanzas públicas, pero ese momento no es 2021:

³ Fondo Monetario Internacional. Elaboración de presupuestos en tiempos de crisis: Guía para preparar el presupuesto de 2021. Pag. 5. Consultado el 11 de septiembre de 2020. Disponible en: file:///sp-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.PDF

⁴ <https://www.oecd.org/economy/la-recuperacion-de-la-economia-mundial-camina-sobre-la-cuerda-floja-htm>.

El mantenimiento de un apoyo fiscal fuerte no debería impedir ajustes necesarios para programas de emergencia clave — incluidos los programas para retener el empleo y medidas de respaldo a los ingresos— para limitar los costes a largo plazo de la crisis y alentar la necesaria redistribución de recursos hacia sectores en expansión"⁵

Igual ocurre con la disminución de diez (10) a cinco (5) años del término en el que el Gobierno deberá reembolsar los recursos FONPET. No es coherente con las recomendaciones y estimaciones de los organismos internacionales, pretender que la recuperación económica, tendrá una velocidad mayor a la esperada y que en ese sentido el Gobierno Nacional contará con los recursos suficientes para atender la deuda en un término menor al estipulado, recursos que claramente provendrán de los contribuyentes.

Lo contrario significaría agudizar la situación de los contribuyentes para realizar el pago de recursos en cinco años, cuando los mismos tendrán una exigencia a veinte años, y en torno a este punto es importante tener en cuenta que los recursos objeto del préstamo corresponden a las personas que se pensionarán en el 2040⁶.

En esta medida, debe tenerse en cuenta que el préstamo del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), corresponde a pensiones que se van a pagar a partir del referido año. Es así como pensiones que hoy no se tienen que pagar, ayudan a mitigar y a afrontar la crisis, a atender a los más vulnerables y a recuperar la economía del país.

En virtud de lo anterior, puede concluirse que lo planteado por el Decreto 444 y las medidas planteadas en él, son coherentes y se ajustan a las condiciones macroeconómicas actuales, responden a los mecanismos de recuperación que proponen los expertos y además permiten que los contribuyentes puedan recuperarse económicamente para pagar la deuda que se tendrá con las pensiones territoriales, por lo que resulta inadecuado variar lo establecido en él.

IV. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia negativa y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el **PROYECTO DE LEY 312 DE 2020 CÁMARA**

⁵ *Ibidem*
⁶ Declaración del Director del DNP y el Viceministro de Hacienda, sobre uso de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). 23 de Marzo de 2020.

Del señor presidente,



SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Coordinadora ponente



KELYN GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara
Ponente



CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara

Coordinador ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1203 - Miércoles, 28 de octubre de 2020

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS**

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley número 014 de 2020 Cámara de Representantes, por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones	1
Ponencia primer debate Proyecto de ley número 200 de 2020 Cámara, por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones	5
Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 225 de 2020 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y se dictan otras disposiciones.....	8
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 312 de 2020 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Decreto Legislativo 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones.....	16