



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 778

Bogotá, D. C., miércoles, 21 de junio de 2023

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2023 SENADO

por medio del cual se crea el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario (ICMA) y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO.291 de 2023
SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL INSTITUTO CUALIFICADO EN MERCADEO
AGROPECUARIO -ICMA- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Bogotá D.C, 20 de junio de 2023

Honorable Senador
INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Presidente
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
H. SENADO DE LA REPÚBLICA

Respetado Sr Presidente

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Honorable Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto del Proyecto de Ley 291 de 2023 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL INSTITUTO CUALIFICADO EN MERCADEO AGROPECUARIO -ICMA- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Catalina del Socorro Pérez Pérez
Senadora de la República
Coordinadora Ponente

Edgar Díaz Contreras
Senador de la República
Senador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No.291 DE 2020 de
SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL INSTITUTO CUALIFICADO EN MERCADEO
AGROPECUARIO - ICMA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

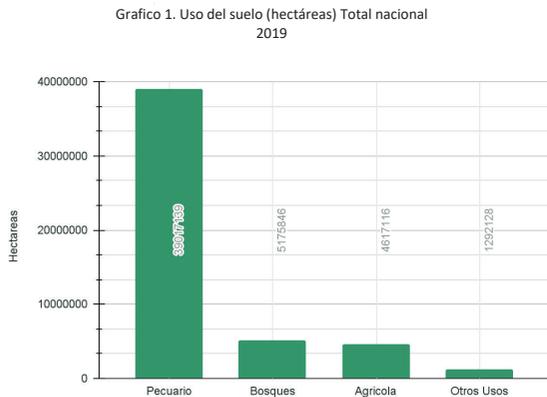
1- ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY Este proyecto se radicó el día 21 de marzo del año 2023 y fue presentado por la congresista Berenice Bedoya. El proyecto fue publicado en la gaceta 202 del 23 de marzo de 2023 como tipo de Ley Ordinaria. El proyecto fue remitido a la Comisión Quinta del Honorable Senado de la República, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el día 18 de abril de 2023 como Coordinadora ponente del mismo en primer debate a la suscrita HS Catalina del Socorro Pérez Pérez, así como al HS. Edgar Jesús Díaz Contreras.

2- OBJETO DEL PROYECTO DE LEY: La presente ley tiene como objeto crear el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario -ICMA-, encargado de ordenar, formular, controlar, implementar las políticas públicas de mercadeo agropecuario y se le asignan funciones y facultades, en aras del fortalecimiento de la producción agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola, forestal, insumos agropecuarios, implementación de la asistencia técnica en las zonas rurales frente a los métodos de producción más eficiente para mejorar la economía campesina con más garantías de precios y comercialización.

3- JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN COLOMBIA

De acuerdo al censo nacional agropecuario del 2014, en el país hay 2,7 millones de productores agropecuarios distribuidos en 2,3 millones de unidades de producción agropecuaria (UPA). y según el informe de mercado laboral del DANE de febrero de 2023, en el país el sector agropecuario emplea a 3,2 millones de personas. Por su parte la última encuesta nacional agropecuaria (ENA) aplicada en el 2019 señala que 50.102.269 hectáreas tuvieron algún uso agropecuario distribuido de la siguiente manera:



Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)
Nota: el uso del suelo corresponde al encontrado el día de la entrevista.
Nota: uso pecuario incluye: pastos y forrajes, malezas y rastrojos y vegetaciones especiales (sabana, xerofítica y páramos). Nota: uso en bosques incluye: bosques naturales y plantados.
Nota: uso agrícola incluye: cultivos permanentes, cultivos transitorios, barbecho y descanso.
Nota: otros usos incluyen: cuerpos de agua, eriales, afloramientos rocosos, otros fines e infraestructura

En cuanto a la producción agrícola según las cifras de la ENA 2019, la producción total registrada fue de 63'247.863 toneladas, distribuidas de la siguiente manera entre los grupos de cultivos:

Tabla 1. Distribución producción y áreas de siembra por grupos de cultivos.

Grupo de cultivos	Agroindustriales	Frutales	Tubérculos y plátano	Cereales	Hortalizas, verduras y legumbres	Árboles frutales dispersos	Plantaciones forestales	Otras áreas cultivadas
Producción (Ton)	42'208.363	5'712.167	5'404.514	4'423.183	3'051.481	448.154	ND	ND
% Producción	66,7	10,6	10,1	7	4,8	0,7	ND	ND
Area sembrada (Ha)	2.186.389	505.164	574.770	984.859	288.212	ND	716.501	56.083
% área	41,2	9,5	10,8	18,5	5,4	ND	13,5	1,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos ENA 2019

De acuerdo al boletín técnico de la ENA 2019 estos son algunos de los cultivos que conforman cada uno de los grupos de cultivo:

- Agroindustriales: café, palma de aceite, caña para azúcar, caña para panela, cacao, soya, algodón.
- Otros agroindustriales: caucho, tabaco, fique, entre otros.
- Cereales: arroz, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, trigo. Otros cereales: avena, sorgo, entre otros.
- Plantaciones forestales: acacia, teca, pino, ciprés, eucalipto, aliso, cedro, caracolí, yopo, badea, arrayan, entre otros.

- Tubérculos y plátanos: plátano, yuca, papa. Otros tubérculos: arracacha, achiras, batata, bore, ñame, entre otros.
- Frutales: aguacate, banano, durazno, feijoa, fresa, guayaba, limón, lulo, mandarina, mango, manzana, maracuyá, mora, naranja, pera, pitahaya, uchuva, uva.
- Otros frutales: anón, borojó, chontaduro, coco, curuba, guanábana, gulupa, piña, papaya, tomate de árbol, marañón, entre otros.
- Hortalizas, verduras y legumbres: arveja, cebolla bulbo, cebolla rama, frijol, zanahoria, tomate, hortalizas de raíz, hortalizas de fruto, hortalizas de flor, hortalizas de hoja, hortalizas de tallo y otras verduras, legumbres y hortalizas.
- Otras áreas cultivadas: maíz forrajero, caña forrajera, sorgo forrajero, avena forrajera, acacia forrajera, maní forrajero, nabo forrajero, entre otros. Agapanto, anturio, astromelia, ave de paraíso, claveles, girasol gladiolo, lirio, orquídeas, entre otras. Albahaca, altamisa, hierbabuena, manzanilla, limonaria, orégano, ruda, sábila, entre otras.

La base de la cadena de producción agropecuaria en el país está integrada por al menos 2 categorías de actores claramente diferenciadas a nivel socioeconómico y cultural, estos son la agricultura industrial y la agricultura campesina familiar y comunitaria (ACFC). esta última categoría recoge a la mayoría de productores agropecuarios del país, de acuerdo a las cifras del MADR esta categoría corresponde al 57,5% de las UPA.

La ACFC juega un rol fundamental en el sistema agroalimentario latinoamericano, y Colombia no es la excepción, según la información diagnóstica presentada por el Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, Familiar y comunitaria: "Las más recientes estimaciones indican (...) que los sistemas productivos de la ACFC cubren más del 60% de la superficie de producción agropecuaria, aportan entre el 40 y 60% del valor de la producción, generan el 70% de los alimentos del país, y tienen una participación en el empleo sectorial que podría superar el 50%"

COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

El mercado de productos agropecuarios en Colombia puede entenderse desde las políticas económicas y de comercialización agropecuaria, y desde el funcionamiento actual de la cadena de valor: la apertura económica de 1990, el desmantelamiento de las políticas de protección y los consecuentes tratados de libre comercio afectaron negativamente a varias actividades productivas agropecuarias que no estaban listas para las nuevas dinámicas del mercado, y que además, en algunos casos, sufrían las inclemencias del conflicto armado y de la ausencia del estado en muchas zonas del país, de acuerdo con Ocampo:

La apertura afectó seriamente los cultivos de cereales y oleaginosas de ciclo corto, generando una reducción de las áreas sembradas en la década de 1990 y una expansión paralela del área destinada a la ganadería. Las áreas sembradas se recuperaron a partir de 2003, gracias a la expansión de algunos renglones (palma africana, azúcar, frutales y hortalizas), aunque a niveles apenas similares a los de comienzos de los años 1990 (...). Por su parte, la tendencia al deterioro de la balanza comercial agropecuaria e incluso la desaparición del superávit tradicional de dicho sector en algunos años recientes, son hechos notorios, y reflejan la mezcla del frustrante crecimiento de las exportaciones y el incremento de las importaciones facilitada por la apertura económica. Los análisis del DNP sobre los efectos de los TLCs muestran el mismo resultado: su casi nula contribución al aumento y diversificación de la canasta exportadora de productos agropecuarios y, por el contrario, crecimiento y diversificación de las importaciones de dichos productos.

Este nuevo contexto político y comercial afectó las posibilidades de incorporación al mercado de productores de cereales como maíz, trigo y cebada por los bajos precios de estos productos en el mercado exterior y a su vez, al eliminarse los mecanismos de compra de cosecha en regiones aisladas, productores campesinos de áreas rurales dispersas también vieron reducidas sus opciones para el acceso a mercados, situación agravada por la problemática estructural de déficit de infraestructura pública en estas áreas.

La misión de transformación del campo reconoce la ineficiencia en la comercialización como uno de los principales problemas del sector agropecuario, según su informe las principales problemáticas son:

1. La falta de institucionalidad apropiada, entendida como la ausencia de claridad en las competencias de diferentes sectores y niveles de gobierno, así como la escasa coordinación entre entidades públicas.
2. La falta de infraestructura, desde las restricciones en cuanto a vías terciarias, plataformas logísticas, centros de acopio, cadenas de frío, e infraestructura para la transformación.
3. La falta de estándares y adopción de buenas prácticas, entendida como la ausencia de incentivos suficientes que motiven su adopción y la inversión necesaria en infraestructura y certificación.
4. El abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas.
5. La baja presencia de esquemas asociativos con poder de negociación y de desarrollo de estrategias comerciales.
6. Las falencias en cuanto a las habilidades o capacidades necesarias para competir y sostenerse en los mercados a los que desean llegar.
7. La existencia de lazos débiles en los relacionamientos comerciales entre las organizaciones de productores y los agentes comerciales e institucionales.
8. La falta de información, principalmente la relacionada con los precios, costos y restricciones de acceso a mercados.

Los productores de ACFC y los consumidores finales son los más expuestos a estas problemáticas del funcionamiento de la cadena de valor agropecuaria, teniendo como consecuencia bajos márgenes de rentabilidad para los productores primarios y precios altos por efecto de la intermediación para los consumidores.

es importante resaltar que en los últimos años el país ha avanzado en la construcción de un marco normativo y técnico para el reconocimiento y apoyo de la ACFC, este marco incluye acciones relacionadas directamente con la inclusión de los actores de la ACFC a los mercados y cadenas de valor, por lo que es importante para cualquier iniciativa legislativa hacer contexto sobre este tema y armonizar con dicho marco para aprovechar los esfuerzos institucionales que ya vienen realizando.

EL HAMBRE EN COLOMBIA

El mercadeo agropecuario en Colombia está intrínsecamente conectado con el hambre en Colombia, puesto que las diferentes problemáticas que enfrenta el abastecimiento en el

país, impactan directamente en la capacidad de acceder a alimentos de calidad, sobre todo, para la población más vulnerable.

Estado actual

Entre junio y noviembre del 2022, el Programa Mundial de Alimentos de la ONU desarrolló dos evaluaciones de seguridad alimentaria en Colombia, estudio que recolectó información en 29 departamentos y 118 municipios, siendo la radiografía actual de referencia del hambre que padece la población colombiana.

El Programa Mundial de Alimentos construyó los indicadores de seguridad alimentaria referente para estos estudios, los cuales parten de diversas variables que afectan el acceso a los alimentos y sirven a manera de clasificación sobre el estado de seguridad o inseguridad alimentaria en el que se encuentra una población (Tabla 1).

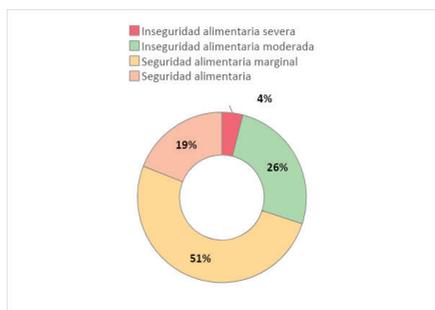
Tabla 1. Indicadores de Seguridad Alimentaria

Índice de la Seguridad Alimentaria	Descripción
Seguridad Alimentaria	Es capaz de suplir las necesidades de alimentos y no alimentarias esenciales sin emplear estrategias de afrontamiento atípicas.
Seguridad Alimentaria Marginal	Tiene un consumo de alimentos mínimamente adecuado sin emplear estrategias de afrontamiento irreversibles; es incapaz de afrontar algunos de los gastos alimentarios esenciales.
Inseguridad Alimentaria Moderada	Tiene brechas significativas en el consumo de alimentos o es marginalmente capaz de satisfacer sus necesidades mínimas de alimentos únicamente empleando estrategias de afrontamiento irreversibles.
Inseguridad Alimentaria Severa	Tiene brechas extremas en el consumo de alimentos o padece un extremo agotamiento de los medios de vida que conduce a brechas en el consumo.

Fuente: Programa Mundial de Alimentos (2017) Enfoque consolidado para reportar indicadores de seguridad alimentaria - ECR

Los resultados del estudio del Programa Mundial de Alimentos en el 2022 para Colombia arrojan contundentes cifras en cuanto al estado actual y avance de la inseguridad alimentaria en el país, demandando del estado acciones inmediatas para atender tan compleja y lamentable situación (Figura 1).

Figura 1. Niveles de seguridad alimentaria (%)

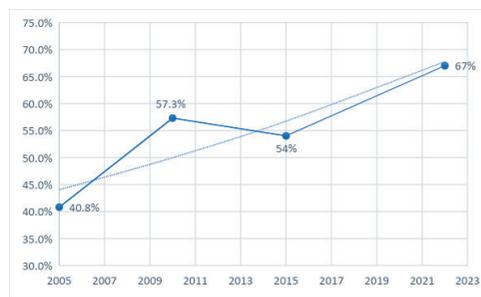


Fuente: Programa Mundial de Alimentos (2023) - Evaluación de Seguridad Alimentaria para Población Colombiana

Se estima en 15.5 millones de colombianos y colombianas la población que se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria moderada y severa, el 30% de la población nacional. De estos 2.1 millones están en una situación severa y 13.4 millones están en una situación de inseguridad moderada.

El estudio denuncia un progresivo deterioro en el acceso de alimentos por parte de los hogares colombianos, tomando como referencia la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN, realizada desde el 2005, la cual se construye principalmente con indicadores de estrategias de supervivencia para el acceso de alimentos, pasando en el 2015 de un 54% de hogares a un 67% en el 2022 (Figura 2).

Figura 2. Porcentaje de hogares que emplean estrategias de supervivencia para conseguir alimentos



Fuente: Elaboración propia con base a las Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN y la Evaluación de Seguridad Alimentaria para Población Colombiana (2022)

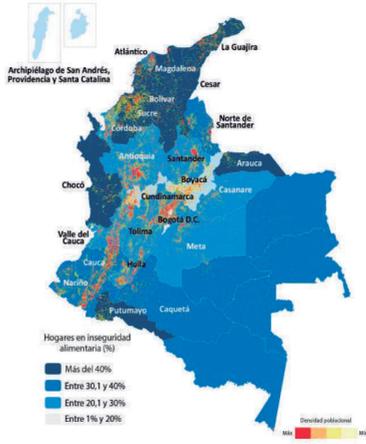
La especialización del hambre en Colombia se concentra en mayor medida en la Zona Caribe, siendo Córdoba el departamento con mayor índice de inseguridad alimentaria (70%), seguido de Sucre (63%), Cesar (55%), Bolívar (51%) y La Guajira (50%). También es preocupante esta situación en departamentos como Arauca (62%), Putumayo (48%), Chocó (45%) y Norte de Santander (40%).

Es importante resaltar que la Zona del Caribe colombiano es el área geográfica en Colombia con mayor vulnerabilidad ante el cambio climático¹, que para la producción de alimentos en la región, se ve directamente afectada por el aumento progresivo de las temperaturas en las épocas secas y las fuertes inundaciones en las épocas invernales, lo que ha generado

¹ Efectos del cambio climático en el Caribe colombiano (2016) German Vargas Cuervo. Disponible en: Cambio Climático. Lecciones de y para ciudades de América Latina (pp.43)

enormes pérdidas en los cultivos de la región y un deterioro progresivo en los sistemas productivos².

Figura 3. Ubicación de los hogares en inseguridad alimentaria en Colombia



Fuente: Programa Mundial de Alimentos (2023) - Evaluación de Seguridad Alimentaria para Población Colombiana

² Resultados de la investigación del IDEAM (2018) La variabilidad climática y el cambio climático en Colombia

Principales causas de la inseguridad alimentaria en Colombia

Desde la pandemia del COVID 19, se han venido presentando diferentes coyunturas geopolíticas globales que han estado directamente relacionadas con la producción y precio de los alimentos y los insumos agropecuarios asociados como fertilizantes o combustibles fósiles.

A nivel interno, son diversos y complejos los factores estructurales que impulsan la inseguridad alimentaria en Colombia, de los cuales los que generan un mayor impacto se podría sintetizar en los siguientes:

Pobreza monetaria: Desde la pandemia por el COVID 19, se ha venido presentando una desestabilización económica global, la cual ha impactado con mayor fuerza a los países de América Latina, entre ellos Colombia³, llegando a una pobreza monetaria de 39.3% para el 2021⁴. Esto sumado al aumento de los precios de los alimentos, impactó con fuerza en los niveles de inseguridad alimentaria.

Desempleo: La tasa de desempleo aunque ha venido teniendo un repunte en los últimos meses con relación a los primeros dos años post-pandemia, aún se mantiene en altas tasas en el país, lo que se relaciona directamente con la capacidad de acceder a una alimentación adecuada para las y los colombianos. Para abril del 2023 la tasa de desempleo en Colombia era del 10,7%, siendo Quibdó (27,6%), Ibagué (18,4%) y Riohacha (15,8%) las ciudades con mayor desocupación en el país⁵.

Informalidad: En Colombia la informalidad llega a niveles del 58%, sobre todo en ciudades como Valledupar, Sincelejo y Cúcuta con 67%, Santa Marta (65%) y

³ Datos de la ONU Colombia (2020) Análisis de impacto socio-económico en la crisis COVID 19

⁴ Informe del DANE para el 2021 sobre pobreza monetaria. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

⁵ Informe del DANE para abril de 2023 sobre mercado laboral. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

Montería (63%), capitales de los departamentos con los más altos niveles de inseguridad alimentaria⁶.

4. ANÁLISIS DE LEGALIDAD Y POSIBLES VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD

Hecho este análisis técnico respecto de la creación del Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario - ICMA, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 constitucional, y en concordancia con el artículo 150 numeral 7 del mismo texto, los proyectos de ley que busquen determinar la estructura de la administración nacional, lo que incluye su creación, modificación o supresión, corresponde a un asunto de iniciativa privada legislativa del Ejecutivo y en consecuencia requieren del aval del gobierno nacional en caso de que el proyecto sea de iniciativa parlamentaria.

La sentencia C-043 del 1 de marzo de 2023 de la honorable Corte Constitucional ha desarrollado el siguiente análisis sobre el asunto que nos ocupa:

“Fundamentos constitucionales relativos a la determinación de la estructura de la Administración nacional. La definición de la estructura de la Administración nacional, tarea en la que participan el Congreso de la República y el Gobierno nacional, se encuentra regulada en los artículos 150.7 y 154.2 de la Constitución. El primero de ellos establece que corresponde al Legislativo «determinar la estructura de la Administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica [...]». El segundo precisa que las leyes que se expidan en la materia «sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno».

⁶ Resultados de la Evaluación de Seguridad Alimentaria para Población Colombiana del Programa Mundial de Alimentos (2023)

A estos dos preceptos, que constituyen el fundamento normativo central de este asunto, es preciso añadir otras disposiciones, que acaban de configurar el marco constitucional en la materia: con arreglo a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150, es permitido al Legislador conceder facultades extraordinarias al presidente de la República para el ejercicio de esta competencia; de conformidad con el numeral 14 del artículo 189, el presidente de la República es titular de la función de «crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos»; y, finalmente, según el numeral 16 del mismo artículo, el mandatario tiene la competencia de «modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley».

Justificación del modelo de concurrencia normativa. Según ha establecido la jurisprudencia constitucional, este modelo de concurrencia normativa encuentra asidero en el principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, establecido en el artículo 113 superior. Cada una de las ramas involucradas, la Ejecutiva y la Legislativa, realiza una importante contribución en la determinación de la estructura de la Administración, que, de manera conjunta, asegura el cumplimiento de otros principios y valores constitucionales. La intervención del Congreso de la República, mediante la expedición de la ley, materializa el principio democrático y el principio de legalidad. La participación del Gobierno nacional, por su parte, asegura que el andamiaje institucional de la Administración procure, efectivamente, la satisfacción del interés general y la de todos los demás principios que, en aplicación del artículo 209, presiden la función administrativa.

<p><i>Relevancia de la participación del Gobierno nacional para el cumplimiento de las funciones confiadas al Ejecutivo. Esta corporación ha destacado las razones que justifican la implicación del Gobierno nacional en esta competencia. Ha resaltado que este arreglo normativo busca «permitirle a éste proponer las medidas que juzgue conducentes en orden a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas. De igual manera, ha señalado que dicha intervención es imprescindible para la eficaz planificación de las labores que son responsabilidad del Ejecutivo, pues «difícilmente podría existir una Administración organizada según criterios de planeación, como lo pretende la carta de 1991, si la estructura administrativa a través de la cual se cumplen sus funciones, no depende del examen autónomo y discrecional que realiza el Gobierno nacional. Con la intención de dar cumplimiento a estos objetivos, el artículo 154.2 superior estableció una reserva en la iniciativa legislativa a favor del Gobierno nacional.</i></p> <p><i>Características de la iniciativa gubernamental exclusiva dispuesta por la Constitución. Esta corporación ha argumentado que la iniciativa gubernamental exclusiva que rige la determinación y modificación de la estructura de la Administración Nacional, directriz que resulta igualmente aplicable a los demás asuntos que se refieren en el párrafo segundo del artículo 154 superior, tiene dos características esenciales, es privativa y exclusiv. El primer atributo implica que, al hacer uso de esta facultad, «se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; el segundo, que únicamente el Gobierno nacional se encuentra autorizado para poner en marcha el procedimiento legislativo, cuando se estime necesario regular este asunto.</i></p>	<p><i>Diferencia entre la iniciativa gubernamental exclusiva y la facultad gubernamental de presentar proyectos de ley ordinaria. La iniciativa gubernamental exclusiva existente en este campo difiere sustancialmente de la facultad general que otorga la Constitución al Ejecutivo para la presentación de iniciativas legislativas. Esta última competencia encuentra sustento específico en el artículo 200, norma según la cual «corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros. Al ejercer esta función, el Gobierno somete a consideración del Legislador proyectos de ley que bien podrían tener origen en la iniciativa de cualquier otro actor facultado para presentarlo—. En contraste, en el caso de la iniciativa gubernamental exclusiva, los demás actores tienen vedado proponer iniciativas de regulación, pues únicamente el Ejecutivo se encuentra autorizado para promover modificaciones en la legislación de este campo.</i></p> <p><i>Supuestos en los que se infringe la iniciativa gubernamental exclusiva. La jurisprudencia constitucional ha identificado tres hipótesis que implican la violación de la regla contenida en el párrafo segundo del artículo 154 superior: i) tramitación de un proyecto de ley que aborda asuntos sometidos a reserva sin que el Gobierno nacional haya presentado la iniciativa o la haya avalado; ii) aprobación de un proyecto que originalmente no se ocupaba de asuntos sometidos a reserva, pero que, durante el trámite, a propuesta de integrantes del Congreso de la República, acaba por ocuparse de ellos; y iii) aprobación de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno nacional donde se regulan temas sometidos a reserva, en el que, posteriormente, el Congreso de la República introduce cambios que suponen la</i></p>
<p><i>inclusión de temas nuevos, que habrían tenido que ser propuestos por el Gobierno o contar con su aval.</i></p> <p><i>Manifestación del consentimiento o aquiescencia del Gobierno a proyectos de ley que no son de su autoría. Esta corporación ha determinado que el requisito en comento no se satisface únicamente mediante la presentación de una iniciativa legislativa por parte del Gobierno. Cuando quiera que este último expresa su respaldo, bien sea de manera expresa o tácita, a proyectos que no hubiere elaborado en ejercicio de la facultad constitucional en comento, a condición de que ello ocurra durante la deliberación legislativa, se entiende que el requisito se encuentra cumplido. En la medida en que en estos casos el Ejecutivo manifiesta su «consentimiento o aquiescencia, el fin que persigue la disposición, que no es otro que el de asegurar que el andamiaje institucional de la Administración se ajuste a las necesidades que ella reconozca y a las estrategias que aquella diseñe, resulta debidamente satisfecho.</i></p> <p><i>Base normativa del aval del Gobierno nacional. Además del artículo 154 superior, el fundamento normativo de esta facultad se encuentra en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5 de 1992. El precepto estatuye que «el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique»; la norma concluye señalando que «la coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios». Este tribunal ha manifestado que la atribución que esta disposición concede al Ejecutivo «debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de</i></p>	<p><i>formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario.</i></p> <p><i>Justificación jurisprudencial de la validez del aval del Gobierno a iniciativas promovidas por el Legislador. Con base en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha entendido que aquel beneplácito gubernamental no se satisface únicamente con la radicación de un proyecto de ley. Adicionalmente, «la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. En definitiva, siempre que se cumplan los requisitos pertinentes, «el aval equivale a la presentación de una iniciativa gubernamental en los términos del artículo 154 inciso 2 Superior.</i></p> <p><i>Modalidades de la manifestación del aval. En aras de satisfacer esta exigencia, el Gobierno nacional puede manifestar el aval a una iniciativa de origen congresional de manera expresa o tácita. En el primer caso, «aunque no existe una fórmula sacramental para manifestarlo, el Gobierno manifiesta de manera explícita su acuerdo con la propuesta normativa. Empero, la jurisprudencia exige, en este supuesto particular, que la declaración sea oportuna, es decir, que sea efectuada durante el trámite legislativo»</i></p>

<p>5. Proposición.</p> <p>En conclusión, sobre el aval gubernamental. Con fundamento en las razones expuestas en este apartado, se concluye que la determinación y la reforma de la estructura de la administración nacional están sometidas a una regla de iniciativa gubernamental exclusiva. Es así como la jurisprudencia ha entendido que el otorgamiento del aval del Gobierno a una iniciativa congresional que introduzca la creación de una entidad pública, en la medida en que exprese la aprobación del Ejecutivo, satisface la exigencia contenida en el artículo 154 superior. Dicho aval, según fue expuesto, bien puede ser expreso o tácito; además, debe ser presentado oportunamente durante el procedimiento legislativo y ha de ser otorgado por el ministro o ministros que tengan competencia respecto del tema correspondiente.</p> <p>Con base en lo anterior, presentó ponencia negativa al proyecto de ley No. 291 de 2020 senado "Por medio de la cual se crea el Instituto Cualificado en Mercadeo agropecuario - ICMA, y de dictan otras disposiciones" y solicitó por tanto no adelantar su debate y en consecuencia el archivo del mismo.</p>  <p>Catalina del Socorro Pérez Pérez Senadora de la República Coordinadora Ponente</p>  <p>Edgar Díaz Contreras Senador Ponente</p>	<p>REFERENCIAS</p> <p>https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena#anexos</p> <p>https://www.dejusticia.org/mercados-campesinos-propuestas-colectivas-para-retos-comunes/</p> <p>https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Requisitos-para-Acceso-a-Mercados-Agroalimentarios.pdf</p> <p>https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Agricultura_familiar_2019.pdf</p>
--	---

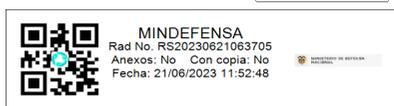
CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL A PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Régimen Salarial de los Congresistas de la República y se modifica la Ley 4ª de 1992.

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705



Doctor
Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General del Senado de la República
Ciudad

Asunto: Concepto a PL No 097-2022 Cámara

Respetado secretario:

De manera atenta, y en relación con el asunto del presente documento, proyecto de ley No. 097 "Por medio de la cual se modifica el régimen salarial de los congresistas de la república y se modifica la Ley 4 de 1992" iniciativa legislativa presentada por los HHSS H.S. Jonathan Pulido Hernández y Teresa de Jesús Enríquez Rosero; el Ministerio de Defensa Nacional procede a rendir concepto al proyecto de la referencia, con base en la información suministrada^[1] y en los términos que se exponen a continuación.

1. Objeto:

De acuerdo con su articulado, el proyecto tiene por objeto modificar el régimen salarial de los congresistas de la República, el cual deberá contener de manera integral, exclusiva y excluyente todos los ingresos salariales, emolumentos y beneficios económicos que puedan percibir los Congresistas de la República, protegiendo el patrimonio público y reivindicando la actividad y dignidad congresional como un servicio público, en equidad y proporcionalidad con todos los trabajadores colombianos.

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705

2. Marco Jurídico aplicable:

Constitución Política de Colombia

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

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

(...)

Artículo 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."

Rango legal

Ley 4ª 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, de conformidad con lo

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705 ← Al contestar por favor cite este número

establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política."

"Artículo 1º. El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y
- d) Los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 2º. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; (...)
- ij) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705 ← Al contestar por favor cite este número

Artículo 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos."

3. Consideraciones al articulado propuesto.

Señala el artículo 5 del Proyecto de Ley N° 097 de 2022 Senado, "Por medio de la cual se modifica el régimen salarial de los congresistas de la república y se modifica la ley 4 de 1992"(segundo texto), lo siguiente:

"Artículo 5º. Fijación de asignación mensual: Al momento de entrada en vigencia de la presente Ley, la asignación mensual de que trata el artículo 2 de la presente ley, y que constituirá la asignación mensual total de los congresistas de la República será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, se deberá dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución Política.

Parágrafo transitorio. Los efectos que llegará a producir o genere la disminución de la asignación básica de los congresistas en la distribución de la asignación salarial del personal activo y retirado de la fuerza pública en la categoría de oficiales, suboficiales, nivel ejecutivo y agentes de los cuerpos profesional y profesional especial de la policía nacional podrán ser compensados con el reconocimiento de una prima de compensación o con el reajuste de la escala gradual porcentual de la que trata el artículo 13 de la ley 4 de 1992. Sin que en ningún caso los miembros de las fuerzas públicas o cualquier otro funcionario público perciba una remuneración mensual superior a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República." (sic)

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705 ← Al contestar por favor cite este número

- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- lj) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa. (...)

Artículo 4º. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º, el Gobierno Nacional, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1o. liberal 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.

Parágrafo. Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del Presidente de la República, del Cuerpo Diplomático colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional.

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705 ← Al contestar por favor cite este número

Al respecto, el salario de los Congresistas de conformidad con lo establecido el artículo 187 constitucional "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" y está integrado según lo señala el Decreto 801 de 1992^[2] por un rubro denominado sueldo básico que comprende el 36% y otro de gastos de representación que es el 64% incluyendo en este porcentaje una prima especial de servicios; que constituye factor salarial para la liquidación de la prima de servicios y la prima de navidad.

Ahora bien, conforme el parágrafo del artículo 4 de la Ley 4 de 1992, ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central podrá tener una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional y en concordancia con esta norma, en el Decreto anual que fija los sueldos básicos para los miembros de la Fuerza Pública, señaló el límite de remuneración en tal sentido.

Así las cosas, el artículo 35 del Decreto 910 de 2023, estableció:

Artículo 35. Límite de remuneración. La remuneración anual que perciban los empleados públicos de que trata este Decreto no podrá ser superior a la remuneración anual de los miembros del Congreso de la República."

Igualmente, los salarios del personal militar que son fijados anualmente a través de una escala gradual porcentual de conformidad con lo señalado en el artículo 13 de la Ley 4 de 1992, y que para este año quedó establecido en el Decreto 0910 del 2023^[3], expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, señaló:

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705

Al contestar por favor cite este número

"(...) Artículo 1. Escala gradual porcentual. De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4a. de 1992, fijase la siguiente escala gradual porcentual para el personal de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, patrulleros de policía de la Policía Nacional y agentes de la Fuerza Pública.

Los sueldos básicos mensuales para el personal a que se refiere este artículo, corresponderán al porcentaje que se indica para cada grado, con respecto a la asignación básica del grado de General."

OFICIALES	
General	100.0000%
Mayor General	96.9064%
Brigadier General	86.6242%
Coronel	67.1283%
Teniente Coronel	52.3616%
Mayor	45.5288%
Capitán	37.4682%
Teniente	32.7292%
Subteniente	28.9366%
SUBOFICIALES	
Sargento Mayor de Comando Conjunto	42.3483%
Sargento Mayor de Comando	36.2428%
Sargento Mayor	32.5610%
Sargento Primero	27.9765%
Sargento Viceprimero	25.3223%
Sargento Segundo	23.1383%
Cabo Primero	21.4023%

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705

Al contestar por favor cite este número

Cabo segundo	20.7473%
Cabo Tercero	20.0996%

Fuente: Artículo 1 Decreto 0910 de 2023

En efecto, la asignación mensual que percibe el grado General o Almirante está dividida en sueldo básico cuarenta y cinco por ciento (45%) y cincuenta y cinco por ciento (55%) de prima de alto mando que no constituye factor salarial, teniendo en cuenta que su cálculo se limita en razón a lo que devenguen los Ministros de Despacho, como punto de referencia para asignar el de los demás integrantes de la Fuerza Pública.

Cabe señalar que el Decreto 1211 de 1990^[41], determina las primas a las que tiene derecho el personal militar, las cuales coinciden con las devengadas por los ministros tales como: de dirección, de servicios, de vacaciones, de navidad; sin embargo, ninguna de ellas se computa como factor salarial, y su valor actualmente no supera la remuneración de los congresistas.

Sobre ello, es de anotar que como bien lo señala el Consejo de Estado — Sala Contencioso Administrativo — Sección Segunda — Subsección A, en sentencia No. 25000-23-42-000-2016-06110-01 del 29 de julio de 2021, en desarrollo del artículo 13 de la Ley 4 de 1992, las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad se deben reflejar en las asignaciones y pensiones ya reconocidas teniendo en cuenta el sistema de oscilación de las asignaciones de retiro y pensiones consagrado en el artículo 169 del Decreto 1211 de 1990, tal y como se niveló en su oportunidad la remuneración del personal en servicio activo y retirado de la Fuerza Pública con la expedición del Decreto 107 de 1996, que extinguió jurídicamente la denominada prima de actualización.

Conforme lo anterior, efectivamente la asignación básica de los Congresistas puede tener incidencia en la asignación salarial del personal activo y retirado de la Fuerza Pública, lo cual hace imperativo ante cualquier cambio normativo, prever las

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705

Al contestar por favor cite este número

medidas para mantener la nivelación salarial entre activos y retirados, de ahí que se justifique que el párrafo transitorio propuesto contemple dos alternativas para garantizar el principio de igualdad, la irreversibilidad de los beneficios laborales, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y el no menoscabo de los derechos de los trabajadores, por lo que el Ministerio de Defensa Nacional, de manera respetuosa, sugiere la siguiente redacción al párrafo transitorio del artículo 5:

"**Parágrafo transitorio.** Los efectos que llegara a producir o genere la disminución de la asignación básica de los Congresistas en la distribución de la asignación salarial del personal activo y retirado de la fuerza pública en la categoría de oficiales, suboficiales, nivel ejecutivo y agentes de los cuerpos profesional y profesional especial de la policía nacional serán ~~podrán ser compensados con el reconocimiento de una prima de compensación o con el reajuste en la misma cuantía en las asignaciones de retiro y pensiones de la escala gradual porcentual de la que trata el artículo 13 de la Ley 4 de 1992, respectivamente, sin que en ningún caso los miembros de las fuerzas públicas o cualquier otro funcionario público se perciba una remuneración mensual superior a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.~~"

Así mismo, el Ministerio de Defensa Nacional, llama la atención sobre el porcentaje asignado a la prima de compensación, pues no se definió si la misma será factor salarial y/o prestacional y si integrará la asignación básica del grado de General o Almirante, por lo que se sugiere que en el texto se precise que esta prima de compensación constituirá factor salarial y prestacional

Ahora bien, para el año 2023, el salario mínimo legal vigente (SMMLV) corresponde a un millón trescientos mil seiscientos seis pesos (\$1.300.606,00), de aprobarse el citado proyecto de ley se eliminaría la prima especial de servicios para los congresistas y su remuneración sería de veintinueve millones de pesos \$29.000.000,00, equivalente a veinticinco (25) SMMLV; por otro lado, actualmente

miércoles, 21 de junio de 2023

NO. RS20230621063705

Al contestar por favor cite este número

la asignación mensual de un General corresponde a veintinueve millones diecinueve mil ochocientos ocho pesos (\$29.019.808,00), se evidencia entonces que el salario de los señores Generales superaría lo devengado por los congresistas en la suma de diecinueve mil ochocientos ocho pesos (\$19.808,00).

Lo anterior, hace imperativo precisar en el articulado la necesidad que nace para el Gobierno Nacional de ajustar el decreto por el cual se fija los sueldos básicos para los miembros de la Fuerza Pública y aquellos que sean necesarios en aras de armonizar la normatividad del Estado.

Cordialmente,



ALEXANDRA PAOLA GONZÁLEZ ZAPATA
Secretaría de Gabinete
Ministerio de Defensa Nacional

Vº Bº: María del Pilar Murillo Rodríguez- Coordinadora Grupo de Asuntos Legislativos del Ministerio de Defensa.
Elaboró: Juliana Aragón Talero - Grupo Asuntos Legislativos

[41] Radicado N° 0123006244202/MDN-CGFM-JEMCO-SEMJI-DIAJE-15.1

[42] Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional para los miembros del Congreso de la República.
[43] Por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares; Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional; Personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional; Patrulleros de Policía de la Policía Nacional, y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; se establecen bonificaciones para Alféreces, Guardiamarinas, Pilotes, Grumetes y Soldados, se modifican las comisiones y se dictan otras disposiciones en materia salarial.

[44] Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.

C O N T E N I D O

Gaceta número 778 - miércoles 21 de junio de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 291 de 2023 Senado, por medio del cual se crea el Instituto Cualificado en Mercadeo Agropecuario (ICMA) y se dictan otras disposiciones. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico Ministerio de Defensa Nacional a Proyecto de ley número 097 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el Régimen Salarial de los Congresistas de la República y se modifica la Ley 4ª de 1992. 6