



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2088

Bogotá, D. C., viernes, 29 de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de
Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C. 26 de noviembre de 2024

Honorable Representante:
GERARDO YEPES CARO
Presidente
Comisión VII Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN
CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY No. 042 DE 2024 CÁMARA** "Por medio del
cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las
Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones".

Respetado presidente:

De acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima
Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la
Constitución Política y en los artículos 150 y 153 la Ley 5ta de 1992, nos permitimos rendir
informe de ponencia positiva para Primer Debate en Cámara al **PROYECTO DE LEY No.
042 DE 2024 CÁMARA** "Por medio del cual se dispone conforme al principio de
libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan
otras disposiciones".

De los Honorables Representantes,

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Ponente
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY 042 DE 2024 CÁMARA

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los Honorables miembros de la
Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el
alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en
el siguiente orden:

- Antecedentes y trámite legislativo
- Mesas técnicas de trabajo
- Asocajas
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio del Trabajo
- Superintendencia de Subsidio Familiar
- Conceptos de las entidades de la Rama Ejecutiva
- Ministerio del Trabajo
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Objeto del proyecto
- Ámbito de aplicación
- Exposición de motivos
- Consideraciones generales
- Justificación del proyecto de Ley
- Contexto funcional de las cajas de compensación en Colombia
- Relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios
- El mercado de cajas de compensación en Colombia: Segmentación del mercado de
cajas de compensación de acuerdo con la división política del país
- Fundamentos jurídicos de las Cajas de Compensación
- Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses
- Impacto fiscal de la iniciativa
- Consideraciones de los ponentes
- Pliego de modificaciones
- Proposición
- Texto propuesto para primer debate

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la
República el día 24 de julio de 2024, por parte de los Honorables Representantes a la
Cámara Germán Rogelio Rozo Anís, H.R. Dolcey Oscar Torres Romero, H.R. Anibal
Gustavo Hoyos Franco, H.R. Hugo Alfonso Archila Suárez, H.R. César Cristian Gómez
Castro, H.R. María Eugenia Lopera Monsalve, H.R. Jorge Alexander Quevedo Herrera,
H.R. Juan Camilo Londoño Barrera, H.R. Karen Astrith Manrique Olarte, H.R. Luis Carlos
Ochoa Tobón, H.R. Lina María Garrido Martín, César Cristian Gómez Castro, H.R. María
Eugenia Lopera Monsalve, H.R. Jorge Alexander Quevedo Herrera, H.R. Juan Camilo
Londoño Barrera, H.R. Karen Astrith Manrique Olarte, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón,
H.R. Lina María Garrido Martín. Fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1081 del
2 agosto de 2024.

<p>La Mesa Directiva, mediante oficio No. CSCP 3.7 - 576-24 del 21 de agosto de 2024, designó como Coordinador Ponente al H. R Germán Rogelio Rozo Anís y como ponente al H.R Víctor Manuel Salcedo Guerrero, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para primer debate.</p> <p>1.1 MESAS TÉCNICAS DE TRABAJO</p> <p>1.1.1 ASOCAJAS:</p> <p>En aras de concertar el texto propuesto, el autor y el ponente organizamos una mesa de trabajo desarrollada el día 9 de septiembre de 2024, con los asesores de ASOCAJAS en la que hicieron presencia los señores Mario Roberto Molano, Gerente Jurídico de: Germán Cano, Gerente de Análisis y Estudios Económicos; Nicolas Sacristán, Líder de Estadísticas y Angela Moreno, Abogada de la Gerencia Jurídica, además estuvo presente la señora Angela Cristina Meza en representación de COMFAMA. Durante la mesa de trabajo se recogieron algunas preocupaciones de los representantes de las Cajas de Compensación y se explicó el fin del proyecto de Ley, las cuales se consignan en el presente informe de ponencia.</p> <p>1.1.2 Ministerio de Salud y Protección Social:</p> <p>El día 26 de septiembre de 2024, se realizó una mesa de trabajo entre los funcionarios de UTL de los ponentes con los técnicos de la Dirección de Aseguramiento, Riesgos Profesionales y Pensiones del Ministerio de Salud y Protección Social con el fin de revisar los aspectos del proyecto de Ley que son competencia de esa carteta. En el desarrollo de la mesa de trabajo, los funcionarios del Ministerio aclararon las dudas planteadas por los ponentes frente a la operatividad de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) respecto a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de Ley, quedando claro que en el caso de que se apruebe lo propuesto, se parametrizaría la planilla sin que desde su funcionamiento se genere algún tipo de traumatismo.</p> <p>1.1.3 Ministerio del Trabajo:</p> <p>Por su parte, el día 16 de octubre de 2024, se llevó a cabo una mesa de trabajo entre la Subdirectora de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo y las UTL de los ponentes, en la que se revisaron las disposiciones contenidas en el presente proyecto de Ley, sin que se llegara a un acuerdo frente a la finalidad del mismo. El Ministerio manifestó su preocupación frente a tres temas principales siendo esto la territorialidad, un posible fraccionamiento de nómina y la adecuación de la operación de la planilla Pila. Las preocupaciones de dicha cartera se consideraran resueltas en el pliego de modificaciones que se propondrá.</p> <p>1.1.4 Superintendencia de Subsidio Familiar:</p> <p>Finalmente, el día 31 de octubre de 2024, se realizó una reunión entre el enlace legislativo de la Superintendencia en el Congreso de la República y los funcionarios de las UTL de los ponentes. En la reunión se expusieron los fines del proyecto y se recibieron apreciaciones por parte del asistente de la entidad, sin embargo, la mesa se suspendió pues no se contó con la presencia de los técnicos competentes de las dependencias respectivas por parte de la entidad, como se convocó previamente por parte de los ponentes.</p>	<p>1.2 CONCEPTOS DE LAS ENTIDADES DE LA RAMA EJECUTIVA</p> <p>1.2.1 Ministerio del Trabajo</p> <p>El Ministerio del Trabajo allegó concepto con radicado No. 08SE202412000000050203 del 28 de octubre de 2024, en el que concluyó lo siguiente:</p> <p><i>"(...) Frente a los artículos 1, 2 y 3 del proyecto, es necesario iniciar señalando que la escogencia de la caja de compensación es una facultad legal que el legislador estableció única y exclusivamente en cabeza del empleador, bien sea del sector público o privado, que ocupen uno o más trabajadores permanentes, de tal suerte que es a éste a quien le corresponde determinar la corporación a través de la cual pagará a sus trabajadores la prestación social denominada Subsidio Familiar. (Artículos 7º y 15º de la Ley 21 de 1982).</i></p> <p><i>La norma establece los aspectos relacionados con los valores constitucionales como lo son la integridad territorial, lo que indica que la territorialidad se presume flexible al permitir que en ausencia de una Caja de Compensación Familiar que funcione en la ciudad o localidad donde se causen los salarios, el empleador podrá optar por una caja que funcione en la ciudad o localidad más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos, pero solamente en estos casos.</i></p> <p><i>Así, frente al criterio de territorialidad, éste establece y hace referencia al parámetro formal de la división político territorial, interpretación que debe ser apreciada con base en el parámetro "acceso al servicio" que interesa desde el punto de vista de los beneficiarios que deseen acceder a los servicios de protección social para disfrutar de ellos.</i></p> <p><i>Ahora bien, en cuanto a la situación de que un empleador realice aportes a dos o más cajas, se permite solamente en aquellos eventos en que el empleador tenga trabajadores causando sus salarios en diferentes localidades (ej. en diferentes departamentos). Permitir que el trabajador escoja la Caja de Compensación Familiar en cualquier otra situación, no prevista por las normas legales que regulan lo concerniente al Subsidio Familiar y que haría más complejo el sistema, generaría un masivo cargue de datos que representaría una fracturación de nómina pues habría multiplicidad de opciones y así mismo se tendría que reportar; este cambio consideramos no sería práctico ni necesario para el sistema de subsidio familiar. Frente a esta medida, es pertinente resaltar que, hasta el momento sobre quien recae la obligación de realizar el aporte y la afiliación de los trabajadores, es precisamente sobre los empleadores, lo cual acompañamos y estamos de acuerdo; pues ellos a través del Sistema de Afiliación Transaccional - SAT, generan el trámite de registro y seguimiento de las personas que hacen parte del Sistema de Subsidio Familiar y la planilla PILA genera sus aportes a las Cajas de Compensación Familiar, en el entendido que una misma empresa está afiliada a una misma caja de compensación familiar, lo que representa un seguimiento óptimo del manejo de la información y del aporte de los trabajadores.</i></p> <p><i>De otra parte, con relación a las preferencias y necesidades individuales de los trabajadores, es de aclarar que los servicios prestados por todas las Cajas de Compensación Familiar tienen la misma función social y están establecidos bajo</i></p>
<p><i>parámetros formales indicados en las funciones reglamentadas en el artículo 16 de la Ley 789 del 2002 (...).</i></p> <p><i>(...) Con la propuesta se estaría contrariando lo contemplado en la Constitución y las normas vigentes, y se podría ver una desventaja frente a la competencia entre las Cajas de Compensación Familiar, pues no sería viable afectar a las Cajas más pequeñas que no por pequeñas prestan regulares o deficientes servicios; es más hay cajas con músculo financiero reducido que prestan servicios muy superiores en relación con las Cajas de mayor tamaño en todo sentido.</i></p> <p><i>Se podría presentar una desventaja frente a la competencia y la calidad, sin ser necesario, toda vez que la afiliación y la administración de los recursos por parte de las Cajas de Compensación Familiar, sean estas pequeñas, medianas o grandes, está reglado y funciona sin cuestionamientos, siendo importante resaltar que habría una gran probabilidad de que si el proyecto de ley se llegara a aprobar, las Cajas de Compensación Familiar pequeñas y medianas tenderían a desaparecer, aunque estamos de acuerdo en que debe propiciarse la libre competencia entre ellas.</i></p> <p><i>Además, como lo hemos referido, con relación a las preferencias y necesidades individuales de los trabajadores, los servicios prestados por todas las Cajas de Compensación Familiar tienen la misma función social y están establecidos bajo parámetros formales indicados en las funciones reglamentadas en el artículo 16 de la Ley 789 del 2002.</i></p> <p><i>Frente a la mayor satisfacción por parte del trabajador no necesariamente se presenta cuando se puede elegir libremente la misma, ya que como se indicó anteriormente, las Cajas de Compensación Familiar bajo un buen ejercicio de sus funciones por parte de los directores y su grupo administrativo, cuentan con un sin número de posibilidades para brindar una excelente prestación del servicio, así mismo se pueden apoyar entre ellas a través de convenios administrativos, programas asociativos, acuerdos administrativos.</i></p> <p><i>Frente a la transparencia y rendición de cuentas, no necesariamente estas se fomentarían, pues si no se cuenta con un debido sistema de información que arroje en tiempo real los microdatos necesarios para el buen ejercicio del control, inspección y vigilancia, difícil será llegar a esa pretensión de una mejor transparencia y rendición de cuentas.</i></p> <p><i>Por lo anteriormente expuesto, desde esta cartera ministerial consideramos inconveniente el proyecto de ley".</i></p> <p>1.2.2 Ministerio de Salud y Protección Social:</p> <p>Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social allegó el concepto No. 2024110001210201 del 8 de noviembre de 2024, en el que sostuvo, entre otras cosas, lo siguiente:</p> <p><i>"(...) De otro lado, se considera oportuno aclarar que, al ser la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA el mecanismo que permite la autoliquidación y pago integrado de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales de conformidad con la normativa que regula el tema; en caso de llegar a aprobarse el</i></p>	<p><i>proyecto de Ley 042 de 2024C, PILA tendrá que ser parametrizada a la luz de lo que establezca la Ley, frente a lo cual no hay lugar a objeción alguna.</i></p> <p><i>En línea con el pronunciamiento del Viceministerio de Protección Social y una vez revisado y analizado el texto propuesto, se logró concluir que no se encuentra alguna disposición relacionada con el ámbito de la salud. No obstante, debe puntualizarse que en lo que corresponde a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, asunto que si es competencia de este Ministerio, al respecto el pronunciamiento técnico se dirige a que de aprobarse el proyecto de ley, se parametrizará el mismo. Por tal razón, no hay lugar a que esta cartera ministerial se pronuncie técnica o jurídicamente frente a las razones de conveniencia y constitucionalidad del proyecto de Ley No. 042 de 2024 Cámara "por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la Afiliación a las cajas de compensación familiar y se dictan otras disposiciones". Por otro lado, se considera indispensable solicitar el pronunciamiento institucional Ministerio del Trabajo, pues el objeto del proyecto está directamente relacionado con las competencias de dichas entidades (...)"</i></p> <p>2. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>La presente Ley tiene como objeto principal reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.</p> <p>La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la competencia y la mejora de la calidad de los servicios, además, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.</p> <p>3. ÁMBITO DE APLICACIÓN</p> <p>Las disposiciones propuestas en el presente proyecto de Ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.</p> <p>4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>4.1 CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>La presente Ley tiene como objeto principal reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.</p> <p>La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la</p>

competencia y la mejora de la calidad de los servicios, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.

Como sociedad, reconocemos la importancia de promover el bienestar de los trabajadores y sus familias, garantizando que tengan acceso a servicios y beneficios que mejoren su calidad de vida. Las Cajas de Compensación Familiar en Colombia desempeñan un papel vital en este aspecto, ofreciendo una amplia gama de programas que abordan las necesidades de salud, educación, vivienda, recreación y cultura de los trabajadores. Sin embargo, en la actualidad, la elección de la Caja de Compensación Familiar se encuentra a la voluntad del empleador, y en muchos casos, no se basa en las preferencias y necesidades individuales de los empleados.

4.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En este contexto, la presente iniciativa está justificada a favor de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar por parte de los empleados en Colombia, entre otros, en los siguientes argumentos:

- **Autonomía y Derechos Individuales:** La libertad de elección es un principio fundamental de una sociedad democrática. Permite a los ciudadanos ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.
- **Diversidad de Necesidades:** Los empleados tienen diversas necesidades y prioridades en lo que respecta a los servicios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar. Al permitirles elegir, se reconocen y respetan estas diferencias. Algunos empleados pueden requerir más atención en áreas como la vivienda, la educación o la recreación, y la elección les brinda la oportunidad de adaptar los servicios a sus necesidades específicas.
- **Fomento de la Competencia y la Calidad:** La libre elección estimula la competencia entre las Cajas de Compensación Familiar. La competencia a menudo conduce a la mejora de la calidad de los servicios, la eficiencia y la innovación, ya que las Cajas buscan atraer y retener a los empleados ofreciendo programas y beneficios de alta calidad.
- **Mayor Satisfacción del Empleado:** Cuando los empleados pueden elegir la Caja de Compensación Familiar que mejor se adapte a sus necesidades, es más probable que estén satisfechos con los servicios que reciben. Esto contribuye al bienestar y la felicidad de los trabajadores, lo que a su vez puede aumentar la productividad laboral.
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** La libre elección de la Caja fomentaría una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sistema. Las Cajas de Compensación Familiar tendrían que competir por la afiliación, lo que podría llevar a una mayor claridad en la información y los costos asociados con sus servicios.

4.2.1 CONTEXTO FUNCIONAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN COLOMBIA:

La actividad de las cajas de compensación está circunscrita por la Ley al ámbito departamental, siendo la excepción la Caja Campesina, la cual está autorizada para operar en todo el país y que atiende a los trabajadores del sector rural. El estudio de la estructura de este mercado tiene obligatoriamente que considerar la dimensión geográfica, pues realmente se trata de múltiples mercados regionales. Adicionalmente, además del pago del subsidio a los trabajadores beneficiarios, objeto para el cual fueron concebidas, la normatividad vigente les asigna a las cajas de compensación familiar tareas variadas.

Existe una preocupación acerca de la regulación de este mercado en dos frentes: i) con respecto a la conveniencia de la segmentación geográfica de los mercados siguiendo la división geopolítica del país en departamentos, y ii) con respecto a la racionalidad de las intervenciones del Gobierno tendientes a proteger estos mercados de la competencia desleal.

De esta manera, surgen una serie de acusaciones de conductas desleales de las cajas, que pueden separarse en dos categorías: i) acciones de una caja tendientes a atraer hacia ella las empresas compensadas vinculadas a otras cajas, y ii) acciones de una caja tendientes a impedir la afiliación de empresas descompensadas. Se entiende como una empresa compensada aquella cuyos aportes de Ley exceden el monto que recibirá en subsidios monetarios, y como descompensada, lo contrario.

A vigencia del año 2024, según lo informado por la UGPP¹ hay 44 cajas de compensación operando en el país, repartidas entre 28 mercados geográficos, y una de ellas de carácter nacional, con dedicación exclusiva a los trabajadores rurales (Caja de Compensación Campesina). Sin embargo, se hace necesario aclarar que no existe uniformidad en la información, pues la Superintendencia del Subsidio Familiar en su "Boletín Estadístico del Sistema del Subsidio Familiar II Trimestre de 2024, Abril -Junio", manifiesta que existe un total de 42 Cajas de Compensación Familiar operando en el país.

Ahora bien, tomando como base la información proporcionada por la UGPP, del total de Cajas de Compensación que operan en el país, 13 se encuentran con medidas cautelares de vigilancia o intervenciones administrativas totales². Al cierre de 2023 estas Cajas de Compensación tenían un total de afiliados de **10.730.593**, según las cifras dadas por la Superintendencia de Subsidio Familiar a corte de febrero de 2024³.

¹ Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. "CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN LISTADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL". Emitida el 22 de enero de 2024. https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado_ccf_vigencia_2024_0.pdf

² ídem

³ Consultar: https://www.ssf.gov.co/noticias/-/asset_publisher/OtnANBInIqH/content/casi-millon-medio-trabajadores-afilianon-cajas-compensacion-ultimos-4-anos

Tabla 1. Listado de cajas de compensación familiar a nivel naciona

RAZÓN SOCIAL	NIT.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL AMAZONAS - CAFAMAZ	800003122	AMAZONAS	LETICIA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUIA - COMFAMA	890900841	ANTIOQUIA	MEDELLÍN
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA ISLAS - CAJASAI	892400320	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANQUILLA - COMBARRANQUILLA	890102002	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAJACOPH ATLÁNTICO	890102044	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFAMILIAR ATLÁNTICO	890101994	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO - ANDI - COMFENALCO CARTAGENA	890480023	BOLÍVAR	CARTAGENA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BOYACÁ - COMFABOY	891800213	BOYACÁ	TUNJA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS - CONFA	890806490	CALDAS	MANIZALES
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CASANARE - COMFACASANARE	844003392	CASANARE	YOPAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAUCA - COMFACAUCA	891500182	CAUCA	POPAYÁN
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CÉSAR - COMFACESAR	892399989	CÉSAR	VALLEDUPAR
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CHOCÓ - COMFACHOCO	891600091	CHOCO	QUIBDO
CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - COLSUBSIDIO	860007336	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAFAM	860013570	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMPENSAR	860066942	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL MAGDALENA - CAJAMAG	891780093	MAGDALENA	SANTA MARTA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COFREEM	892000146	META	VILLAVICENCIO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE	890500516	NORTE DE SANTANDER	CUCUTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL ORIENTE COLOMBIANO - COMFAORIENTE	890500675	NORTE DE SANTANDER	CUCUTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL PUTUMAYO - COMFAMILIAR PUTUMAYO	891200337	PUTUMAYO	MOCOA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO - COMFENALCO QUINDÍO	890000381	QUINDÍO	ARMENIA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA - COMFAMILIAR RISARALDA	891480000	RISARALDA	PEREIRA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO SANTANDER	890201578	SANTANDER	BUCARAMANGA
CAJA SANTANDEREANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - CAJASAN	890200106	SANTANDER	BUCARAMANGA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE - COMFASUCRE	892200015	SUCRE	SINCELEJO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA - CAFASUR	890704737	TOLIMA	ESPINAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO DEL TOLIMA - COMFENALCO	890700148	TOLIMA	IBAGUÉ

CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL TOLIMA - COMFATOLIMA	800210225	TOLIMA	IBAGUÉ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA - COMFENALCO VALLE DE LA GENTE	890303093	VALLE	CALI
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA - COMFAMILIAR ANDI - COMFANDI	890303208	VALLE	CALI

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, REPORTADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR CON MEDIDAS ESPECIALES DE VIGILANCIA

RAZÓN SOCIAL	NIT.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TIPO DE MEDIDA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO ANTIOQUIA	890900842	ANTIOQUIA	MEDELLÍN	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ABAUCA - COMFABAU	800279488	ABAUCA	ABAUCA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA Y BOLIVAR - COMFAMILIAR	890480710	BOLIVAR	CARTAGENA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAQUETA - COMFACA	897800447	CAQUETA	FLORENCIA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARCIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CÉSAR - COMFACESAR	892399989	CÉSAR	VALLEDUPAR	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CORDOBA - COMFACDR	890800055	CORDOBA	MONTERÍA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CUNDINAMARCA - COMFACUN	860048904	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA - COMCAM	800327969	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUABIA - COMFAGUABIA	892150065	GUABIA	BIOHACHA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA - COMFAMILIAR	891800088	HUILA	NEIVA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO - COMFAMILIAR	890200208	NARIÑO	TUMACO	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANCABERMEJA - CAFABA	890202275	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE	890500516	NORTE DE SANTANDER	CUCUTÁ	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL

Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, 2024⁴

⁴ Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. "CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN LISTADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL". Emitida el 22 de enero de 2024. https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado_ccf_vigencia_2024_0.pdf

<p>4.2.2 Relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios</p> <p>En 18 departamentos -los cuales representan el 64,3% de los mercados- hay sólo una caja de compensación disponible. Son mercados en los que el número de empresas afiliadas no supera el 3,8% del total y en los que el número de trabajadores afiliados está siempre por debajo del 2,1%.</p> <p>En estos mercados usualmente la relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios es significativamente superior a uno, y generalmente más alta que en los mercados de mayor tamaño.</p> <p>Un dato de interés es que, sistemáticamente, el número de personas a cargo de trabajadores beneficiarios supera de manera importante el correspondiente a trabajadores no-beneficiarios, lo cual se puede explicar, en parte, debido a que los hogares que devengan menos ingresos tienden a ser más numerosos, especialmente en términos de número de niños. El promedio nacional de esta relación es de cuatro a uno. En 2006, esta relación fue, en promedio, superior a ocho en tres departamentos de la costa Atlántica (Cesar, Córdoba y Sucre), en los departamentos de Risaralda, Chocó, Tolima, Casanare, Amazonas y Quindío, y en la Caja Campesina.</p> <p>El 59,4% del total de los trabajadores afiliados es empleado por el 42,8% de las empresas, y estos trabajadores están principalmente ubicados en Antioquia, Cundinamarca y el Valle. En el interior de estos mercados, la población afiliada está concentrada en pocas manos. En Cundinamarca, entre Colsubsidio, Cafam, y Compensar atienden el 19,3% del total de empresas y el 34,3% del total de los trabajadores afiliados del país.</p> <p>Confama, en Antioquia, atiende el 11,4% de las empresas y el 10,7% de los trabajadores afiliados del país, mientras que, en el Valle, Comfandi concentra el 6,2% de las empresas y el 5,9% de los trabajadores.</p> <p>Los números confirman la distribución geográfica desigual de las actividades empresariales en el país y presentan, como es de esperarse, un mercado de cajas de compensación que sigue el mismo patrón de la concentración geográfica. Los números evidencian también un grado importante de heterogeneidad en tamaño entre las cajas que operan en un mismo mercado geográfico.</p> <p>Cuando se observan las empresas afiliadas al sistema de cajas según su tamaño, se encuentra que, aunque en cada mercado y en cada caja la distribución por tamaño de las empresas afiliadas sigue a aquella del país -con una mayoría de microempresas, un número mucho menor de empresas pequeñas y un número muy pequeño de empresas medianas y grandes- resulta interesante observar la composición empresarial de los distintos mercados y de las cajas que operan en cada uno de ellos.</p> <p>En general, la participación de las microempresas es significativamente más alta en los mercados más pequeños (Arauca, Caldas, Caquetá, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, entre otros), y menor en mercados como los de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, donde predominan las empresas más grandes.</p> <p>Este patrón de distribución se repite al considerar las cajas por tamaño y de manera individual. Las cajas grandes atienden un número relativamente mayor de empresas</p>	<p>pequeñas, medianas y grandes y un número menor de microempresas, comparadas con las cajas pequeñas que operan en el mismo mercado.</p> <p>Una excepción notable en este sentido es Camacol, en Antioquia: una caja pequeña con una distribución atípica en la que las empresas medianas y grandes están sobre representadas (19,0% frente a 6,3% en el país).</p> <p>4.2.3 El mercado de cajas de compensación en Colombia: Segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país</p> <p>Así, el balance que es posible hacer es que, en efecto, en los mercados en los que las cajas están sometidas a algún grado de competencia, cuando se mide la diversidad de los servicios que presta la caja, su desempeño es mejor que aquel de cajas que atienden mercados más monopólicos. Esto confirma lo que uno esperaría a partir de la teoría económica. Un acotamiento que es necesario hacer a esta afirmación tiene que ver con el hecho de que en Colombia los mercados de una sola caja tienden a ser mercados relativamente más pobres y más pequeños. Sin embargo, esto no explica el menor nivel de actividad en cuanto a la generación de ingresos adicionales a los aportes de nómina.</p> <p>El mercado de cajas de compensación en Colombia es un mercado no sólo segmentado de acuerdo con la división política del país sino también sujeto a barreras de entrada impuestas por la Ley. Sólo pueden entrar en operación cajas de mínimo 500 empleadores y 10.000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, Artículo 40).</p> <p>Esta segunda restricción es el reconocimiento de que existe alguna ventaja en la calidad del servicio que está asociada al tamaño de la caja. Lo que no resulta evidente es cómo se determina el tamaño mínimo al cual se puede considerar eficiente que una caja de compensación entre a operar. Por una parte, la segmentación del mercado por departamentos, por la naturaleza de estos mismos, implica forzosamente la existencia de mercados de tamaños diversos y de diversos niveles de ingreso.</p> <p>Las barreras de entrada han de estar definidas con sujeción a esta restricción, para que pueda existir por lo menos una caja en cada mercado. Por otra parte, esta disposición ignora que las cajas que aparentemente funcionan con un mayor grado de eficiencia son usualmente cajas de un tamaño mucho mayor que el mínimo que determina la Ley.</p> <p>Si hay un reconocimiento de que el tamaño trae algún tipo de ventaja en términos de costos, ya sea por economías de escala o por economías de alcance, y se piensa que la curva de costos medios de una caja de compensación tiene una forma típica de U, la estructura misma de costo del sistema actuaría como un desincentivo a la entrada de cajas excesivamente pequeñas, pues éstas no estarían en capacidad de competir en el mercado.</p> <p>En el extremo, si la curva de costos medios de este mercado fuera decreciente para todo nivel de demanda, se estaría frente a un caso de monopolio natural en el cual tendría sentido que el Estado dejara operar a una sola firma, regulándola. Este último no parece, sin embargo, ser el caso de las cajas de compensación, pues uno puede imaginarse que a partir de un tamaño dado una caja verá incrementarse sus costos de servicio por afiliado, en parte porque se trata de un mercado en el que el tema regional es relevante, dado que los costos de servicio están necesariamente asociados a la ubicación del trabajador afiliado y su familia.</p>
<p>La reflexión anterior apunta a sugerir la conveniencia de reconsiderar la racionalidad de la segmentación del mercado en departamentos. Como se pudo apreciar a partir de los datos, esto sujeta a los departamentos más pobres a ser atendidos por cajas más pobres y no contribuye a igualar la calidad de vida entre las regiones.</p> <p>Siempre que la competencia (o la posibilidad de competencia) discipline naturalmente un mercado, el Estado debe evitar intervenir.</p> <p>Por otra parte, la imposición de un tamaño mínimo de operación para entrar no es necesaria, pues la mínima escala eficiente la determina el mercado. En el largo plazo, un esquema como el que aquí se visualiza tendería hacia un mercado atendido por un número más pequeño de cajas más grandes, supervisado por una autoridad encargada de proteger a los usuarios de comportamientos colusivos, de regular eventualmente la calidad mínima de los servicios y de diseñar un esquema regulatorio o de incentivos que garantice la presencia de las cajas en las zonas más pobres del país.</p> <p>La segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país, tiene algunas implicaciones negativas para su buen funcionamiento. Por una parte, contribuye a limitar la competencia a la que se enfrentan las cajas. Por otra, posiblemente aún más grave, limita la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones, al sujetar a los departamentos menos desarrollados a ser servidos por las cajas más pobres.</p> <p>Es importante entonces revisar la racionalidad de esta disposición, con el fin de permitir mercados en los que las cajas en efecto puedan explotar las economías de escala y de alcance que puede haber en la estructura de costos de los servicios que prestan.</p> <p>Una alternativa es desregular el mercado y dejar que la eficiencia de las cajas sea el criterio que guíe su elección de tamaño y su rango geográfico de atención. Seguramente esta estrategia llevaría a una estructura del mercado con menos cajas, y de mayor tamaño en promedio. Alternativamente, el Estado podría revisar la actual segmentación del mercado definiendo unas regiones más amplias en las que coexistan localidades de altos y bajos ingresos. En cualquiera de los dos casos, el Estado tendría que estar alerta para entrar a regular la calidad del servicio cuando la competencia no sea suficiente, para vigilar y controlar los posibles comportamientos de competencia desleal, y para intervenir con regulaciones o esquemas de incentivos que aseguren la presencia de las cajas en las zonas más pobres.</p> <p>Así, Marcela Meléndez y Fabio Sánchez en su estudio <i>"La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar"</i> proponen las siguientes medidas para solucionar darle solución a los problemas de eficiencias de la actual estructura de las Cajas de Compensación del País:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debe propiciarse la libre entrada de cajas de compensación al mercado. • Debe permitirse a las cajas competir por la afiliación de las empresas utilizando su portafolio completo de servicios, incluido en él la cuota de subsidio monetario que la caja está en disposición de pagar. Esto requiere la derogación del Decreto 1769 de 2003. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deben diseñarse esquemas de incentivos o regulaciones dirigidas a promover la presencia de las cajas en localidades de menor tamaño (y/o menores ingresos), de modo que la libre competencia no tenga como resultado localidades desatendidas. • Deben perseguirse y sancionarse comportamientos de verdadera competencia desleal como el cierre ilegal de las puertas de una caja a las empresas descompensadas, o la oferta de contraprestaciones no relacionadas con el portafolio de servicios a una empresa a cambio de su afiliación. Una herramienta para prevenir este tipo de comportamientos será realizar un esfuerzo de publicidad importante para que las empresas conozcan sus derechos legales y promover la denuncia por parte de las empresas de cualquier actividad de las cajas que no se ajuste a la Ley. • En reconocimiento de que se está frente a mercados de competencia imperfecta en los que los participantes pueden ejercer alguna forma de poder de mercado, debe considerarse la posibilidad de regular la calidad del servicio de las cajas. • Debe no perderse de vista que a quien hay que proteger es al trabajador afiliado (y a su familia). <p>5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN</p> <p>En Colombia se hace mención del subsidio familiar por primera vez en la Ley 60 de 1946. Luego, con el Decreto 118 de 1957 se ordena la creación de las cajas de compensación familiar (CCF) y se establece el subsidio como obligación legal para empresas con un capital superior a cien mil pesos (de 1957) y un número mínimo de veinte empleados.</p> <p>En sus orígenes se trata de un subsidio de carácter prestacional selectivo, que deja a buena parte de la población laboral activa por fuera del régimen y que permite a los empleados vinculados a empresas grandes obtener subsidios monetarios más altos.</p> <p>El Decreto 3151 de 1962 autoriza a las cajas de compensación por primera vez para prestar también otros servicios a las familias de los trabajadores afiliados.⁵</p> <p>Más adelante, reivindicando la solicitud de las asociaciones sindicales, la Ley 56 de 1973 revisa las reglas para la asignación de subsidios, corrigiendo las inequidades que resultaban al estar el monto del subsidio atado al valor de la nómina, y admite la representación de los obreros en sus consejos directivos.</p> <p>Esta misma Ley autoriza a las cajas a adelantar "programas de acción social" con preferencia en los campos de salud, educación, alimentación y mercadeo, y a realizar planes de construcción y financiación de vivienda individuales y multifamiliares. La participación de las cajas en este tipo de programas implica una redistribución de las apropiaciones antes destinadas exclusivamente al pago del subsidio directo en dinero.</p> <p>En 1981 la Ley 25 somete a las cajas de compensación familiar a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad hoy adscrita al Ministerio de la Protección Social.</p> <p>⁵ Meléndez, Marcela. Sánchez, Fabio. (2008). La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar. Fedesarrollo. Página 107.</p>

<p>Un año más tarde, la Ley 21 de 1982 hace una compilación de toda la legislación relacionada con el tema del subsidio familiar y determina la manera cómo las cajas de compensación deben distribuir los aportes entre las diferentes actividades que les asigna la Ley.</p> <p>El Decreto 341 de 1988, reglamentario de esta Ley, se considera el reglamento del funcionamiento de las cajas de compensación familiar. Este decreto reglamenta la constitución de las cajas, el régimen de afiliaciones, los subsidios, las inversiones, el control de la Superintendencia y la ejecución de programas sociales en las áreas de salud, vivienda, educación, recreación y crédito, entre otros.</p> <p>Posteriormente, la Ley 49 de 1990 establece que los recursos que por ley deben dedicar las cajas de compensación a los programas sociales impuestos por el gobierno dependerán de lo que se denomina el "cociente" de cada caja.</p> <p>Este cociente es la relación entre los recaudos de la caja divididos por el número de personas a cargo de los beneficiarios de la caja y los recaudos de todas las cajas divididos por el número total de personas a cargo de los beneficiarios de todas las cajas del país. Un cociente menor que uno significa que la caja paga menos subsidio monetario por afiliado que el promedio de las cajas; un cociente mayor que uno significa lo contrario. Este cociente se utiliza para determinar el porcentaje de recursos que cada caja destina a los subsidios monetarios y el que destina a otros programas.</p> <p>En 1991, la Ley 3 crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el subsidio familiar de vivienda.</p> <p>Luego en el año 2000 se expiden los decretos reglamentarios 1746 y 2620. El primero autoriza a las cajas para otorgar créditos hipotecarios y el segundo define los diferentes tipos de soluciones de vivienda, los beneficiados por el subsidio y los montos.</p> <p>La Ley 100 de 1993 promueve la participación de las cajas de compensación familiar en el sistema de seguridad social, dándoles la oportunidad de crear sus propias entidades promotoras de salud (eps). En esta misma ley se reglamenta la participación de las cajas en el régimen subsidiado, dándoles la libertad de crear y administrar sus propias administradoras del régimen subsidiado (ars) y se determina que, en caso de no hacerlo, los recursos previstos para este fin se transferirán al Fondo de Solidaridad y Garantías (fosyga).</p> <p>También en 1993, la Ley 101 crea la Caja de Compensación Familiar Campesina (comfama) como una corporación con la misma personería jurídica que las cajas existentes y con el objetivo de cubrir a los trabajadores del sector rural en todo el país.</p> <p>Más recientemente, la Ley 789 de 2002, incluye cambios que afectan la operación de las cajas. Por una parte, con el fin de evitar dobles subsidios a un mismo hogar, esta ley establece toques al subsidio monetario. Por otra parte, determina que las cajas destinarán recursos para el fomento del empleo y la protección al desempleo mediante la creación de programas de microcrédito destinados a la microempresa y a la pequeña y mediana empresa.</p>	<p>Adicionalmente, la Ley 789 establece un "régimen de transparencia" según el cual las cajas no deben ejercer frente a los empleadores ningún tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la caja o impedir su desafiliación, ni tener actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado.</p> <p>A partir de enero 2003, la Ley somete a las cajas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección del consumidor.</p> <p>El Decreto 1769 de 2003, expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas por esta Ley, regula por primera vez el valor del subsidio monetario que se paga a través de las cajas, estableciendo un régimen en el que habrá un tope al subsidio en cada departamento (cuota de referencia departamental) y transferencias de unas cajas a otras para compensar aquellas cajas cuyos ingresos por aportes sean insuficientes para financiar un nivel de subsidio igual a la cuota de referencia.</p> <p>La Ley 920 de 2004 autoriza a las cajas de compensación familiar a adelantar actividad financiera, entendida como la captación de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados para colocar estos fondos nuevamente y de forma exclusiva entre éstos, a través de créditos.</p> <p>En 2011, la Ley 1438 estableció que las Cajas de Compensación Familiar deben asignar una partida de 6,25% sobre los aportes patronales, para acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de atención primaria en salud y/o en la unificación de los planes de beneficios. Según Asocajas y Coddes (2014), "esta ley le dio un nuevo aire al papel que las Cajas tienen para el sistema de salud en el país, consolidándose en pieza clave de la recomposición del sistema de salud".</p> <p>Por otra parte, la Ley 1636 de 2013 estableció la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y la institucionalidad para su operación. Esta misma Ley establece que las CCF deben brindar beneficios sociales y económicos para la población cesante a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), cuya fuente de financiamiento son los recursos del FONEDE.</p> <p>Durante 2018, se consolidó la mesa de FONINEZ con la participación de diversas CCF, para la construcción de la primera propuesta de ajuste del Decreto 1729 de 2008, la cual se trabajó con la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia y el Ministerio de Trabajo durante el segundo y tercer trimestre de 2018. Como se presenta más adelante, este tipo de acciones permite afirmar desde la perspectiva de algunos actores, que si hubo un tránsito de las CCF hacia la mayor incidencia en política pública tanto a escala nacional, como regional y local.</p> <p>En general, la evolución de las CCF ha permitido pasar del subsidio monetario a una amplia gama de modalidades que incluyen tanto los subsidios en dinero, como en especie, y que aplican tanto a los trabajadores de empresas aportantes, como a trabajadores independientes, pensionados y no afiliados según Asocajas (2015). Esta amplia gama de modalidades incluye, según Carrasco y Farne (2010), casi todos los servicios que integran la seguridad y la protección social en el país. Para ello, se ha contado también con una</p>
<p>evolución legal que permite contar con una serie de reglamentaciones y regulaciones que reflejan la complejidad de las realidades económicas y sociales de Colombia.⁶</p> <p>6. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES</p> <p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:</p> <p>Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:</p> <p><i>"(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta".</i></p> <p>Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5 de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:</p>	<p><i>"En tratándose de conflicto de intereses, el interés "particular" cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador."</i>⁸</p> <p>En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de Ley no genera conflictos de intereses entre los ponentes. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.</p> <p>En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.</p> <p>Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda beneficiar de manera específica a los congresistas, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de Ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causas adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.</p> <p>7. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA</p> <p>Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:</p> <p><i>"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las</i></p>

⁶ Lorena, RIVERAS. (2022). Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: Estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad. Página 13.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.S. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C.P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...) El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo". (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Sin embargo, frente a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de Ley, consideramos que las mismas no generan un impacto fiscal adicional, pues no disponen la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

8. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La presente iniciativa legislativa buscaba establecer la libertad de elección de la caja de compensación familiar por parte de los trabajadores en Colombia sin distinción del lugar en donde se encontrara y permitiendo la escogencia individual de cada empleado de su caja.

Sin embargo, luego de distintas mesas técnicas llevadas a cabo con los expertos en la materia y de revisar a profundidad el funcionamiento del sistema, se llegó a un acuerdo entre los ponentes en condicionar la aplicación de lo propuesto frente a la territorialidad, bajo el entendido de que dicha libertad sólo será aplicable en los departamentos donde operen dos o más cajas de compensación familiar con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema establecida en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país. Igualmente, se llegó al acuerdo de establecer un método de escogencia colectiva entre los empleados de la entidad o empresa a través de un sistema de votación mayoritaria en el que se defina la Caja de Compensación a escoger.

Este nuevo enfoque no rompe la intención principal del proyecto de Ley que busca dejar en cabeza del trabajador la escogencia de su caja, además, permite garantizar una verdadera competencia en el mercado, promoviendo la mejora en la calidad de los servicios y respetando la estructura regional que caracteriza al sistema.

Un ejemplo claro de que para los empleados es importante tener un buen servicio se puede evidenciar con los datos obtenidos del estudio sobre la caja de compensación familiar de Boyacá (COMFABOY) en donde se evidencia que los afiliados valoran la calidad de los

servicios y consideran que la diversidad en la oferta podría fortalecer la percepción de satisfacción y mejorar la relación entre los usuarios y las cajas de compensación⁹.

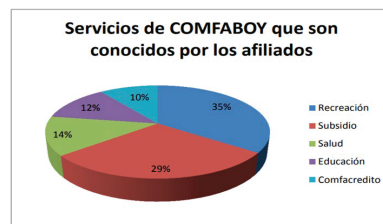
Permitir la libertad de elección en departamentos con pluralidad de cajas operantes incentivará una competencia sana y equitativa, fomentando la innovación, la eficiencia y la mejora continua en los servicios prestados por las cajas. Este mecanismo no solo fortalece los derechos de los trabajadores, sino que también impulsa una distribución más justa de los recursos y oportunidades entre los afiliados, un aspecto señalado por la CEPAL como crucial para reducir la desigualdad y mejorar el bienestar de las familias afiliadas¹⁰.

Asimismo, restringir la libertad de elección a contextos donde existan al menos dos opciones evita la confusión y posibles efectos adversos en departamentos con una sola caja operativa, asegurando que la medida se implemente de manera razonable y efectiva. Asimismo, restringir la libertad de elección a contextos donde existan múltiples opciones evita la consolidación de prácticas monopólicas.

La literatura económica resalta que la competencia incentiva la innovación y permite una mejor respuesta a las expectativas de los clientes. Además, este planteamiento responde a los retos señalados en el análisis de COMFABOY, donde una de las principales razones de insatisfacción es el desconocimiento de los servicios y la falta de alternativas¹¹.

Esto es especialmente notable porque el interés de la pluralidad de los afiliados a esta caja de Compensación Familiar se encuentra en los servicios de recreación, un tipo de servicio que según Meléndez y Sánchez se vería beneficiada por una competencia entre diferentes cajas de compensación.

Gráfico 1. Servicios de COMFABOY que son conocidos por los afiliados



⁹ Barón, Salamanca. (2021). Necesidades y expectativas de los clientes reales y potenciales, de la caja de compensación familiar de Boyacá COMFABOY. Pp-53-55

¹⁰ Lorena Op cit. Pp. 4-5

¹¹ Barón y Salamanca Op cit. Pp.55

Fuente: Barón, Salamanca. (2021). "Necesidades y expectativas de los clientes reales y potenciales, de la caja de compensación familiar de Boyacá COMFABOY".

Así las cosas, esta propuesta busca proteger a los usuarios del sistema frente a prácticas desleales y monopólicas, un problema recurrente identificado en el análisis del mercado de las cajas de compensación. Como argumentan Meléndez y Sánchez, las acciones anticompetitivas dentro de este sector pueden manifestarse tanto en el abuso de posición dominante como en restricciones a la afiliación de empresas, lo cual afecta directamente a los trabajadores y sus familias¹². En este sentido, esta iniciativa no solo promueve la competencia, sino que también refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema, asegurando que las cajas operen en beneficio de los trabajadores y contribuyan al desarrollo social y económico de sus regiones.

Por otro lado, frente a lo señalado por el Ministerio del Trabajo mediante concepto con radicado No. 08SE202412000000050203 del 28 de octubre de 2024, debe aclararse que, según las competencias establecidas al Congreso de la República mediante el artículo 150 de la Constitución Política, es facultad del legislador interpretar, reformar y derogar las leyes que regulan el subsidio familiar, por ende, será en el marco de sus competencias determinar en cabeza de quién recae la selección de la Caja de Compensación.

Igualmente, frente al criterio de territorialidad, el concepto proferido no tuvo en cuenta lo que se propone dentro del presente informe de ponencia, por lo tanto, no se debe valorar lo señalado por dicha cartera pues se refiere a criterios de territorialidad que serán modificados.

Ahora bien, cabe resaltar que la iniciativa legislativa no modifica la obligación que tienen actualmente los empleadores de realizar los aportes y afiliación de sus empleados a las cajas de compensación. En el mismo sentido, con el nuevo mecanismo propuesto el empleador no tendrá que reportar individualmente la caja de compensación de cada empleado, y aunque así se dispusiera, no es cierto que se generaría un fraccionamiento de nómina, pues funcionaría del mismo modo que el reporte que debe hacer individualmente a la salud, pensión y ARL aplicado en la actualidad dentro de nuestro Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia. Incluso, si el legislador decidiera que la afiliación se permitiera individualmente, solo debería habilitarse la opción dentro del mecanismo PILA, sin que lo mismo generara traumatismos tal y como lo manifestó el Ministerio de Salud y Protección Social en su concepto No. 2024110001210201 del 8 de noviembre de 2024.

En este sentido, conforme a los argumentos anteriormente expuestos, dejamos esta iniciativa a consideración de los Honorables Congresistas, para que, en su sano juicio y en análisis ponderado de esta temática, se pueda tener una nueva legislación que privilegie la Autonomía y Derechos Individuales y la Diversidad de Necesidades familiares y así permitir a los trabajadores ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.

¹² Meléndez y Sánchez, op. Cit pp.109

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En atención a lo recogido en las mesas técnicas realizadas con las entidades de la Rama Ejecutiva competentes sobre la materia y la Asociación de Cajas de Compensación Familiar- ASOCAJAS, se presenta el presente pliego de modificaciones:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA	OBSERVACIÓN
<p>“POR MEDIO DEL CUAL SE DISPONE CONFORME AL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE ESCOGENCIA LA AFILIACIÓN A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>El Congreso de Colombia,</p> <p>DECRETA:</p>	<p>“POR MEDIO DEL CUAL SE DISPONE CONFORME AL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE ESCOGENCIA LA AFILIACIÓN A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>El Congreso de Colombia,</p> <p>DECRETA:</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>ARTICULO 1º. Objeto. La Presente ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.</p>	<p>ARTICULO 1º. Objeto. La Presente ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.</p>	<p>Se realiza una modificación de forma</p>
	<p>ARTICULO NUEVO (2): Ámbito de aplicación: Las disposiciones propuestas en el presente proyecto de Ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la</p>	<p>Se adiciona un nuevo artículo en concordancia con lo expuesto dentro de la exposición de motivos, respetando la territorialidad del sistema con el fin de no afectar la suficiencia y</p>

<p>ARTÍCULO 2º. Libertad de Escogencia. Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una caja de compensación familiar la tomará el trabajador. Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a aquellos trabajadores que elijan libremente la Caja de Compensación Familiar a la cual desean afiliarse.</p>	<p>estabilidad y suficiencia del <u>Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.</u></p> <p>ARTÍCULO 2-3º. Definición. <u>La libre escogencia es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cual le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.</u></p> <p>Libertad de Escogencia. <u>Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una caja de compensación familiar la tomará el trabajador. Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a aquellos trabajadores que elijan libremente la Caja de Compensación Familiar a la cual desean afiliarse.</u></p>	<p>estabilidad del mismo.</p> <p>Se modifica el orden de los artículos para darle mejor coherencia al texto, pasando la definición al artículo 3 y la libertad de escogencia al artículo 4.</p>	<p>del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cual le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.</p>	<p>ARTÍCULO NUEVO (5): Mecanismo de selección de Cajas de Compensación: <u>Para la selección de la Caja de Compensación Familiar, el empleador deberá realizar una consulta interna con proceso de votación entre todos los empleados de la empresa, con el fin de definir cuál será la Caja de Compensación Familiar a la que deberá afiliarlos dentro del cumplimiento de sus obligaciones con el sistema de subsidio familiar.</u></p> <p><u>Dicha decisión será tomada por la mayoría más uno de todos los empleados.</u></p> <p>Parágrafo: <u>La Superintendencia del Subsidio Familiar garantizará que el proceso de selección se realice de forma transparente, plural y participativa de todas las Cajas de Compensación Familiar que operan dentro del territorio conforme al ámbito de aplicación de la presente Ley.</u></p>	<p>Se adiciona un artículo nuevo en el que se establece un método de elección colectiva de la Caja de Compensación en atención a las recomendaciones recogidas por los autores de las mesas técnicas de trabajo realizadas con las distintas entidades del ejecutivo y rectoras en la materia, y con el gremio de las Cajas de Compensación, sin que se distorsione el objeto principal de la iniciativa que deja en cabeza de los trabajadores la escogencia de su caja de compensación familiar.</p>
<p>ARTÍCULO 3º. Definición. La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cual le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.</p>	<p>ARTÍCULO 3 4º. Libertad de Escogencia. <u>Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una Caja de Compensación Familiar la tomará el trabajador.</u></p> <p><u>Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a la Caja de Compensación Familiar escogida por los empleados acorde al mecanismo de selección estipulado en el artículo 5 de la presente Ley.</u></p> <p>Definición. <u>La libre escogencia, es un principio reconocido dentro</u></p>	<p>-Se modifica el orden de los artículos para darle mejor coherencia al texto, pasando la definición al artículo 3 y la libertad de escogencia al artículo 4.</p> <p>-Se modifica la redacción inicial para dejarla acorde al nuevo sistema de elección que se implementa</p>			
<p>ARTÍCULO 4º. Transición. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reglamentará los términos, condiciones y procedimientos de transición para los trabajadores que a la entrada en vigencia de la presente Ley soliciten afiliación a la Caja de Compensación familiar de su preferencia, además de la permanencia mínima para futuros cambios.</p>	<p>ARTÍCULO NUEVO (6): Encuesta de satisfacción. <u>Transcurrido doce (12) meses de la elección de la Caja de Compensación Familiar por parte de los empleados, el empleador deberá realizar, dentro del mes siguiente, una encuesta de satisfacción entre todos los empleados de los beneficios brindados por la Caja de Compensación Familiar actual. Si la mitad más uno de los empleados deciden que el servicio actual recibido es insatisfactorio, el empleador deberá realizar nuevamente la elección de la Caja de Compensación Familiar según el procedimiento descrito en el artículo 5 de la presente Ley.</u></p>	<p>Se adiciona un artículo con el fin de establecer un término para verificar periódicamente la satisfacción de los empleados con la Caja de Compensación escogida y se puedan hacer los cambios necesarios para quienes se benefician del servicio.</p>			
<p>ARTÍCULO 4º. Transición. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reglamentará los términos, condiciones y procedimientos de transición para los trabajadores que a la entrada en vigencia de la presente Ley soliciten afiliación a la Caja de Compensación familiar de su preferencia, además de la permanencia mínima para futuros cambios.</p>	<p>ARTÍCULO 4 7º. Transición. Reglamentación. <u>El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente Ley, durante los doce (12) meses siguiente a la entrada en vigencia de la misma, transición para los trabajadores que a la entrada en vigencia de la presente Ley soliciten afiliación a la Caja de Compensación familiar de su preferencia, además de la permanencia mínima para futuros cambios.</u></p>	<p>Se modifica el artículo dejando la potestad reglamentaria de lo aquí dispuesto en cabeza del Ministerio del Trabajo en razón a sus competencias dentro del sistema.</p>			
<p>ARTÍCULO 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de sanción y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 5-8º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de sanción y su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Se hacen modificaciones de forma.</p>			
			<p style="text-align: center;">10. PROPOSICIÓN</p>		
			<p>Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar PRIMER DEBATE al PROYECTO DE LEY No. 042 DE 2024 CÁMARA "Por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones".</p>		
			<p style="text-align: center;">11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 042 DE 2024 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p>		
			<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. La Presente Ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.</p>		
			<p>ARTÍCULO 2º: Ámbito de aplicación: Las disposiciones propuestas en el presente proyecto de Ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.</p>		
			<p>ARTÍCULO 3º. Definición. La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cual le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.</p>		
			<p>ARTÍCULO 4º. Libertad de Escogencia. Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una Caja de Compensación Familiar la tomará el trabajador.</p>		

Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a la Caja de Compensación Familiar escogida por los empleados acorde al mecanismo de selección estipulado en el artículo 5 de la presente Ley.

ARTÍCULO 5°: Mecanismo de selección de Cajas de Compensación: Para la selección de la Caja de Compensación Familiar, el empleador deberá realizar una consulta interna con proceso de votación entre todos los empleados de la empresa, con el fin de definir cuál será la Caja de Compensación Familiar a la que deberá afiliarlos dentro del cumplimiento de sus obligaciones con el sistema de subsidio familiar.

Dicha decisión será tomada por la mayoría más uno de todos los empleados.


Parágrafo: La Superintendencia del Subsidio Familiar garantizará que el proceso de selección se realice de forma transparente, plural y participativa de todas las Cajas de Compensación Familiar que operan dentro del territorio conforme al ámbito de aplicación de la presente Ley.

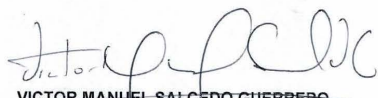
ARTÍCULO 6°: Encuesta de satisfacción. Transcurrido doce (12) meses de la elección de la Caja de Compensación Familiar por parte de los empleados, el empleador deberá realizar, dentro del mes siguiente, una encuesta de satisfacción entre todos los empleados de los beneficios brindados por la Caja de Compensación Familiar actual. Si la mitad más uno de los empleados decide que el servicio actual recibido es insatisfactorio, el empleador deberá realizar nuevamente la elección de la Caja de Compensación Familiar según el procedimiento descrito en el artículo 5 de la presente Ley.

ARTÍCULO 7°. Reglamentación. El Ministerio del Trabajo reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente Ley, durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

ARTÍCULO 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara


VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
 Ponente
 Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones - Producción tradicional de panela.

Bogotá, D.C. 14 de noviembre de 2024

Doctor
JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN
 Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes.


Doctor
CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN
 Secretario Comisión Quinta Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes.

Referencia: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 176 de 2024 CÁMARA "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones - PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA"

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150 y 153 de la Ley 5 de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 176 de 2024 Cámara "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones - PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA".

Cordialmente,


Nicolás Antonio Barguil Cubillos
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Córdoba

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 176 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN, FOMENTO, FORTALECIMIENTO, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA"

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa, fue radicada el 13 de agosto de 2024 ante la Cámara de Representantes por los Honorables Senadores: Pablo Catatumbo Torres Victoria, Omar de Jesús Restrepo Correa, Julián Gallo Cubillos, Sandra Ramirez Lobo, Imelda Daza Cotes, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Aida Marina Quilcué Vivas, Jaime Enrique Durán Barrera, Catalina del Socorro Pérez Pérez y los Honorables Representantes a la Cámara: Jairo Reinaldo Cala Suárez, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Alberto Carreño Marin, Pedro Baracutao García Ospina, Germán José Gómez López, Erick Adrián Velasco Burbano, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Gildardo Silva Molina, Norman David Bañol Alvarez.

El Proyecto de Ley y su exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 1204 de 2024 y fue enviado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente y direccionado a mí, para la realización del informe de ponencia en primer debate.

Antecedentes

Este proyecto de ley es el resultado del trabajo y construcción colectiva con diversas organizaciones y comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas paneleras del territorio nacional. Para materializar este propósito se realizaron tres encuentros de pequeños productores de panela – apoyados por la OIT y la Embajada de Noruega¹ – en los municipios Supía (Caldas) Moniquirá (Boyacá) y Cajibío (Cauca).

En dichos encuentros participaron más de 500 campesinos y campesinas, indígenas y personas afrodescendientes productoras de panela, con quienes se identificaron algunos de los desafíos que enfrentan los pequeños productores de panela: la generación de ingresos suficientes para solventar necesidades básicas, superar la intermediación, alto costo de registros fitosanitarios, ausencia de centros de acopio y distribución de los productos, costos de fletes,

¹ Ver: https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_752535/lang-es/index.htm

<p>transportes de carga, falta de recursos para hacer mejoras en los trapiches. Superar estos aspectos es fundamental para las familias productoras de panela que tienen como medio de vida, subsistencia y generación de ingresos esta actividad agrícola y cultural.</p> <p>A partir de lo enunciado, se identificó que es necesario "tomar medidas para promover la producción, compra y consumo de panela y la implementación de canales de comercialización directa y circuitos cortos de comercialización, que permitan disminuir los efectos y consecuencias de la intermediación".</p> <p>Otros aportes fundamentales para este proyecto vinieron de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas paneleras que se expresaron en distintos eventos: "II Congreso Nacional de pequeños y medianos productores paneleros" en Caldas, "Encuentro Regional de Pequeños Productores Paneleros" en Boyacá, "II Foro regional panelero en el municipio de Campamento-Antioquia", "Encuentro de Panela en Cauca, el foro virtual: Producción de panela y el reconocimiento de otras racionalidades de producción en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz" desarrollado en jornadas de trabajo en el Congreso de la República con académicos y organizaciones campesinas. Posteriormente, se realizó visita y socialización en Villeta Cundinamarca. El 27 de mayo de 2023 se recibió aportes de la Coordinadora Agraria, Étnica y Campesina Somos Tierra del municipio de Vélez del departamento de Santander y se realizó visita a un trapiche panelero para conocer de primera mano las problemáticas a resolver.</p> <p>El día 27 de octubre de 2021 fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones". Por iniciativa de los Honorables Senadores Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramírez, Julián Gallo Cubillos, y los Honorables Representantes Omar de Jesús Restrepo, Luis Alberto Albán Urbano, y Jairo Reinaldo Cala Suarez. El proyecto de Ley fue publicado el 1 de diciembre de 2021 en la Gaceta No. 174 de 2021, le fue asignado el número 246/2021, fue archivado por tránsito de legislatura de acuerdo con el artículo 190 Ley 5 de 1992.</p> <p>El día 25 de julio de 2022 esta iniciativa fue radicada nuevamente ante la Secretaría General del Senado de la República, Proyecto de Ley "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela</p> <p>² Ver: https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_752535/lang-es/index.htm</p>	<p>y se dictan otras disposiciones". Por iniciativa de los Honorables Senadores Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramírez, Julián Gallo Cubillos, Imelda Daza, Omar de Jesús Restrepo, Isabel Cristina Zuleta y los Honorables Representantes, Luis Alberto Albán Urbano, Pedro Baracutao García Ospina, Carlos Alberto Carreño, Germán José Gómez López, Jairo Reinaldo Cala Suarez y Juan Pablo Salazar. El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 886 de 2022, le fue asignado el número legislativo 047/2022.</p> <p>En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República designó a los Honorables Senadores Isabel Cristina Zuleta López, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Inti Raúl Asprilla Reyes, Miguel Ángel Barreto Castillo y Yenny Esperanza Roza Zambrano como ponentes para el primer debate.</p> <p>El 5 de septiembre de 2022 fue solicitado concepto técnico al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Superintendencia de Industria y Comercio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>El 4 de octubre de 2022 se solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural conformar una Mesa de trabajo para subsanar los comentarios al proyecto de Ley emitidos en el concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con radicado No. 2022-313-046463-1 y recibido el 4 de octubre de 2022.</p> <p>El 6 de octubre de 2022 se realizó mesa de trabajo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las UTL de los equipos de senadores ponentes de Isabel Cristina Zuleta, Yenny Esperanza Roza Zambrano y Pablo Catatumbo Torres Victoria, para subsanar los comentarios del concepto con No. de radicado 2022-313-04-64-63-1 recibido el 4 de octubre de 2022. En la cual dan visto bueno a los ajustes realizados al Proyecto de ley No. 047 de 2022 Senado.</p> <p>En el mes de octubre de 2022 fue radicada la ponencia para primer debate en la Comisión Quinta del Senado de la República. Fueron designados como ponentes para primer debate: H.S Isabel Cristina Zuleta López - Coordinadora, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Inti Raúl Asprilla Reyes, Miguel Ángel Barreto Castillo y Yenny Esperanza Roza Zambrano.</p> <p>El 8 de noviembre de 2022 fue propuesto el texto para primer debate aprobado por unanimidad por parte de los integrantes de la Comisión Quinta constitucional permanente del Senado de la República.</p> <p>El 10 de noviembre y 9 de diciembre de 2022 se realizaron dos reuniones con FEDEPANELA para escuchar las preocupaciones de su Junta Directa, socializar</p>
<p>nuevamente el Proyecto de Ley y atender propuestas del equipo técnico, las cuales fueron acogidas parcialmente.</p> <p>Dando continuidad al trámite legislativo, el 16 de mayo de 2023 la Mesa Directiva del Senado de la República designó como ponentes nuevamente a los Honorables Senadores Isabel Cristina Zuleta López, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Inti Raúl Asprilla Reyes, Miguel Ángel Barreto Castillo y Yenny Esperanza Roza Zambrano como ponentes para segundo debate.</p> <p>El 14 de diciembre de 2023 en sesión de Plenaria de Senado en la que se discutió el PL 047, el Senador Ciro Ramírez presentó proposición para la creación de la Comisión Accidental de análisis y estudio del proyecto 047 de 2022, esta subcomisión fue conformada con el Honorable Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, Honorable Senadora Catalina Pérez Pérez, Honorable Senadora Isabel Cristina Zuleta López, Honorable Senador Oscar Mauricio Giraldo Hernández, Honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna.</p> <p>El 13 y 16 de febrero de 2024 el Honorables Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria y la Honorables Senadora Catalina Pérez Pérez solicitan adherir a la Comisión Accidental a la Honorable Senadora Sandra Ramírez, Honorable Senadora Aida Avella, Honorable Senadora Aida Quilcue, Honorable Senador Omar de Jesús Restrepo Correa, Honorable Senador Robert Daza, Honorable Senador Carlos Alberto Benavides Mora, Honorable Senador Carlos Alberto Benavides Mora, Honorable Senadora Esmeralda Hernández Silva integrantes del Pacto Histórico y Comunes.</p> <p>El 21 de febrero de 2024 la Mesa Directiva de Plenaria del Senado de la República emite la resolución No. 244 por medio de la cual se crea la Comisión Accidental de estudio y análisis técnico del Proyecto de ley No. 047 de 2022 de Senado "Por medio del cual se crean medidas para la Protección, Fomento, Fortalecimiento, Transformación y Comercialización de la Pequeña Producción Tradicional de Panela y se dictan otras disposiciones" en la que se establece como integrantes de la Comisión a: el Honorable Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, Honorable Senadora Catalina Pérez Pérez, Honorable Senadora Isabel Cristina Zuleta López, Honorable Senadora Sandra Ramírez, Honorable Senadora Aida Avella, Honorable Senadora Aida Quilcue, Honorable Senador Omar de Jesús Restrepo Correa, Honorable Senador Robert Daza, Honorable Senador Carlos Alberto Benavides Mora, Honorable Senadora Esmeralda Hernández Silva, Honorable Senador Oscar Mauricio Giraldo Hernández y la Honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna.</p>	<p>El 19 de marzo de 2024 se llevó a cabo una sesión de manera híbrida (presencial y virtual) para la instalación de la Comisión Accidental de estudio y análisis del proyecto 047 de 2022, en ella participaron de manera presencial el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Superintendencia de Industria y Comercio; Ministerio del Trabajo; FINAGRO e INVIMA, la asociación ASOMUPAREN, la Asociación de trabajadores productores campesinos. De manera virtual participaron 40 organizaciones de pequeños productores de los cuales a solicitud de la palabra intervinieron 12 organizaciones de: Cajibío, Cauca; Argelia, Cauca; Majagual, Sucre; San José de Paré, Boyacá; Santander de Quilichao, Cauca; San Francisco y Gualivá, Cundinamarca; Suaita, Santander; Asociación AIPAN, Caldas; Trapiche Comunitario la Palmera; Cooperativa Flor de Miel; Asociación Campesina y Rural para todos Siempre; Panelas La Florida; ASOPACMICAY; Asociación de mujeres Rurales de Tibasosa, representantes de la coordinadora agraria, étnica y campesina de Somos Tierra y la Mesa Nacional de pequeños productores de Panela y Fedepanela.</p> <p>El 4 de abril de 2024 se realizó la segunda sesión de trabajo con la participación de la academia profesor de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo, TICCIH Colombia, Colectivo Paisaje y Territorio; participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Superintendencia de Industria y Comercio; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Transporte; FINAGRO e INVIMA; el área de Consulta Previa del Ministerio del Interior.</p> <p>De igual manera, participaron las siguientes organizaciones: La asociación ASOMUPAREN, Custodio semillas AASIE Agroecología; la Asociación de trabajadores productores campesinos. De manera virtual participaron 40 organizaciones de los pequeños productores de Cajibío, Cauca; Argelia, Cauca; Majagual, Sucre; San José de Paré, Boyacá; Santander de Quilichao, Cauca; San Francisco y Gualivá, Cundinamarca; Suaita, Santander; Asociación AIPAN, Caldas; Trapiche Comunitario la palmera; Cooperativa Flor de Miel; Asociación Campesina y Rural para todos Siempre; Panelas La Florida; ASOPACMICAY; Asociación de mujeres Rurales de Tibasosa. Hubo representación de Somos Tierra y la Mesa Nacional de pequeños productores de Panela y Fedepanela.</p> <p>El 7 de mayo de 2024 es publicado en la Gaceta de Senado No.527 el Informe de Comisión Accidental al proyecto de Ley No. 047 de 2024 Senado. El proyecto de ley y su informe de ponencia fueron aprobados en su segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República y el texto definitivo aprobado fue publicado en la Gaceta del Congreso número 621 de 2024.</p>

El 15 de mayo de 2024 se solicita adhesión del Honorable Senador Richard Humberto Fuelantala Delgado a la subcomisión de estudio y análisis técnico del Proyecto de Ley No. 047 de 2022.

A través de las Gacetas del Congreso número 712 de 2024 y 766 de 2024 se realizaron notas aclaratorias corrigiendo los yerros contenidos en los artículos 5 y 16 del presente proyecto de ley publicado en la Gaceta número 621 de 2024.

El 13 de agosto de 2024 es radicado nuevamente el proyecto de ley "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones" al cual le fue asignado el No. 176/2024C³ Y publicado en la Gaceta No. 1204 de 2024.

Posteriormente el texto definitivo aprobado fue enviado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y, en consecuencia, la Mesa Directiva de esta comisión constitucional designó como coordinador ponente al Honorable Representante Nicolás Antonio Barguil Cubillos para su primer debate.

La radicación del presente informe de ponencia se lleva a cabo oportunamente de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela, así como preservar las prácticas y saberes asociados a esta modalidad de producción. La iniciativa está dirigida a pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados que operan en forma individual, familiar, popular, comunitaria y asociativa, incluyendo campesinos, pueblos étnicos, microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean iguales o menores a 1.5 hectáreas, o pequeña producción tradicional mayor a 1.5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de veintiséis (26) artículos, entre ellos el de vigencia.

Departamento	Productores grandes	Productores medianos	Productores pequeños
Santander	76	814	2.896
Cundinamarca	52	1.195	9.141
Antioquia	44	999	7.800
Boyacá	80	456	2.146
Nariño	58	852	6.374
Cauca	17	539	7.995
Tolima	27	245	3.126
Huila	28	284	3.155
Caldas	-	366	4.856
Valle	38	236	1.615
Norte de Santander		199	2.288
Risaralda	6	69	341
Caquetá	-	30	1.466
Subtotal	427	6.283	53.199

Fuente: Ministerio de Agricultura 2022

Las explotaciones paneleras identificadas en el país son de cuatro tipos principales:

A gran escala, que cuentan con extensiones superiores a 50 hectáreas sembradas en caña, con capacidades de producción por encima de 300 kg de panela por hora.

IV. JUSTIFICACIÓN

La producción de panela se practica en 28 de los 32 departamentos del territorio nacional. Cabe resaltar que desde el año 2015 al 2018 se ha mantenido el área de siembra en 367.251 (Ha) y la mayor parte de los productores mantienen el cultivo tradicional.

La producción de panela es una de las actividades agrícolas más importantes en Colombia, después del café. Según el Ministerio de Agricultura hasta el año 2018 el sector panelero contenía productores de los cuales el 15%, es decir 52.500 corresponde a pequeños productores, el 75%, 262.500 son medianos productores y un 10% equivalentes a 35.000 que son grandes productores.

Tabla 1. Número de productores de panela en los principales departamentos productores de Colombia, 2017.

Departamento	Productores grandes	Productores medianos	Productores pequeños
Santander	76	814	2.896
Cundinamarca	52	1.195	9.141
Antioquia	44	999	7.800
Boyacá	80	456	2.146
Nariño	58	852	6.374

Contrata parte de su personal de manera permanente. Son casi siempre las de tecnología más avanzada tanto en el cultivo como en el beneficio y demandan una inversión de capital considerable.

Este tipo de explotación representaba en 1994 aproximadamente el 5% de la producción nacional de panela. Actualmente, según datos del MADR y Fedepanela (2008), estas explotaciones a gran escala producen apenas el 2% de la panela elaborada en Colombia.

Explotaciones de tamaño mediano, con extensiones entre 20 y 50 hectáreas y con capacidades de producción entre 100 y 300 Kg de panela hora. En este tipo de unidad persisten, ocasionalmente y en algunas regiones, características de economía tradicional como la aparcería. Se contrata el personal solo por temporadas de molienda. Es común procesar cañas de fincas vecinas bajo la modalidad de alquiler o maquila. Su tecnología puede ser tradicional o haber integrado algunos de los avances (hornillas, pailas, filtros) difundidos por el CIMPA. Representan un 15% de la producción nacional.

Explotación en pequeña escala, corresponden a cultivos en extensiones que oscilan entre 5 y 20 hectáreas; manejan capacidades de producción de 100 a 150 Kg de panela por hora. Este sistema se desarrolla dentro del esquema de economía familiar campesina, utiliza una tecnología generalmente obsoleta y tiene precarias condiciones higiénicas.

Unidades productivas de mini y microfundio, se presentan en fincas menores de 5 hectáreas. El trabajo se realiza empleando mano de obra familiar en colaboración de vecinos propietarios de trapiches. Sus capacidades de producción son inferiores a 50 Kg de panela hora. Es característico de estas unidades productivas el que sus molinos sean accionados con tracción animal o con pequeños motores; son entonces los de mayor desactualización tecnológica. La mayor parte de su producción se destina al autoconsumo y el excedente a la comercialización. Con el producto de estas ventas, se compran los artículos de consumo familiar, los insumos y se realiza el pago de los trabajadores. Esta categoría se divide en dos subtipos: 1) Los dueños de pequeños cultivos que no tienen equipo de beneficio; 2) Los dueños de cultivos y de equipos de procesamiento a pequeña escala.³

³ Gómez Vesga, Diego Armando, Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013, Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Desarrollo Rural, Bogotá D.C. mayo de 2014. P. 43-44.

La panela tradicional es producida por pequeños y medianos campesinos, donde prevalece una alta intensidad de trabajo familiar, biodiverso y comunitario, su proceso de producción tradicional inicia con la cosecha de la caña de azúcar madura, luego se transporta a un trapiche para sustraer el jugo, se cocina hasta obtener la sustancia espesa, luego se vierte en moldes se deja en reposo hasta su solidificación, este proceso tiene bajas tasas de tecnología mecanizada.

La producción panelera se enmarca, en mayor parte, en esquemas de pequeña propiedad parcelaria o en sistemas de aparcería, donde predomina la economía de subsistencia. Existen dos modalidades para la producción de panela tradicional:

Artesanal y familiar, Grupos familiares de 3 a 5 familias con algún grado de consanguinidad:

1. Se maneja una sola calidad de panela a partir del aporte colectivo de materia prima
2. Fabricación colectiva de la panela y uso colectivo del bagazo
3. Mayor producción de volumen a partir de relaciones familiares
4. Alto nivel de entendimiento y cooperación entre familias

Artesanal e individual, tiene trapiche con un único dueño, puede ser una persona o una familia, se permite:

1. El uso de la instalación por turnos, a partir de relaciones de amistad y vecindad, puede haber cobro por el uso.
2. Procesamiento individual de cada núcleo familiar con sus propios insumos incluido el bagazo.
3. La comercialización es individual, sin niveles de cooperación colectiva.

Es así que el subsector panelero presenta una gran relevancia social y económica por la generación de empleo rural y por la alta participación de pequeñas unidades de producción campesinas, compuesta por cañicultores con trapiche y sin trapiche, aparceros, jornaleros agrícolas y trabajadores de mollienda entre otros⁴. La implementación de generación y adaptación de tecnología se deben realizar diagnósticos que involucren aspectos técnicos de

⁴ Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990.

la producción y caracterización social, económica de la actividad productiva, al igual que los factores productivos.

Los contratos de aparcería son comunes, consisten en acuerdos verbales entre el propietario de la tierra y el aparcerero para el cultivo de caña y elaboración de panela, el aparcerero se responsabiliza del trabajo necesario para la siembra, sostenimiento de cañales y labores de mollienda. El dueño de la finca se compromete a pagar las labores de preparación del terreno, suministrar fertilizantes y agroquímicos para el cultivo y el transporte de la caña, pagando además un salario a la mayoría de trabajadores de la mollienda. Al finalizar la producción y su venta en el mercado, se reparte en proporciones iguales entre el aparcerero y el propietario de la tierra.⁵

En las explotaciones de pequeña escala se desarrolla en un esquema de economía campesina en fincas y trapiches de tracción animal o mecánica; son frecuentes en las pequeñas unidades productoras el alquiler de trapiches, la mollienda en compañía y la aparcería; es característico el trabajo de carácter familiar y contratación de trabajadores temporales para labores de mollienda.

4. Características del productor panelero en el país: Producción, comercialización y consumo.

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en Colombia se estima que existen alrededor de 98.980 pequeños y medianos productores de panela de acuerdo a la fuente de información de Secretarías de Agricultura de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca, Amazonas, Bolívar, Casanare, Arauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Guajira, Meta, Putumayo, Sucre, Vichada, Quindío y Fedepanela (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

De acuerdo a la caracterización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se pueden identificar particularidades según la relación del productor o productora panelera con Cadena Productiva de Panela:

Tabla 2. Características de los pequeños, artesanales y medianos productores.

⁵ Esquema Socioeconómico de la producción panelera. En: Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990. P.8

Tipo de productor	características
Pequeños artesanales	<ul style="list-style-type: none"> · Cosechan por entresaque · Baja implementación tecnológica · Manejan una agricultura ecológica y hacen alto uso de mano de obra familiar. · Rendimientos por hectárea hasta los 5.000 kilos de panela. · Trapiches sin cumplimiento de norma técnica para la producción de panela. · Sin pagos de parafiscales a sus empleados y comercializan su producto en plazas municipales de mercado

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022.

La cantidad de panela que se produce, comercializa y consume en el país para los años 2018, 2019, 2020 y 2021 se estima que se comercializa alrededor del 95% de la panela a nivel nacional y el 5% está dirigido al autoconsumo de los productores. Así mismo, el consumo aparente de panela es del 99% ya que solo se exporta cerca del 1% de la panela producida y las importaciones de panela son del 0.4% de la producción nacional para el 2020 (Fuente: Construcción propia con información del DANE y Fedepanela) de acuerdo al siguiente cuadro:

Tabla 3. Producción y Rendimiento Panela 2018-2021

Area – Producción y Rendimiento Panela 2018 - 2021				
Año	2018	2019	2020	2021*
Área sembrada (ha)	211.430	201.547	192.863	205.322
Área cosechada (ha)	186.646	183.350	165.980	171.312
Producción (ton)	1.183.373	1.162.396	1.085.567	1.035.420
Rendimiento (ha/ton)	6,6	6,5	6,5	
Consumo Aparente	1.176.017	1.155.124	1.080.041	1.030.388
Panela comercializada	1.117.216	1.097.368	1.026.039	978.869

Fuente: MADR -Evaluaciones Municipales Agropecuarias. Projectado a 30 de octubre 2021.

De esta manera, la panela se convierte en un producto alimenticio y energético importante para el país, las familias colombianas y las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes; sus derivados cumplen una función importante en la economía familiar y de sostén de la finca. La innovación se ha realizado, en su mayoría, por emprendedores y empresas independientes. Entre los aprovechamientos de los derivados tenemos:

Alimentación animal: Son los concentrados sin realizar limpieza de los jugos de caña, lo que aporta gran cantidad de nutrientes y minerales, acompañado de un alto aporte energético, lo que favorece la producción pecuaria.

Consumo humano: Son mieles con un exhaustivo proceso de limpieza y clarificación, lo que da un agradable aspecto traslúcido en el envase. Tienen un alto contenido de azúcares reductores y se producen con adición de frutas, hierbas aromáticas y otros frutos como jengibre o ají, que aportan sabor y aroma. Ideales para su uso en la industria de alimentos, cocina, repostería y coctelería.

Licores: Es un nuevo producto, el cual inició su posicionamiento, en el año 2021, dentro del marco de la Ley 2005 de 2019. Hoy en día, se pueden encontrar aguardientes destilados de caña de azúcar producidos en el país y se espera tener dentro de poco tiempo, otros tipos de licores con mayor valor agregado, entre los cuales se encuentran principalmente; los ronés y los aperitivos. Cabe resaltar que, estos proyectos tienen el enfoque de desarrollo de la cadena de valor para generar ingresos remunerativos a los productores de panela y además tienen el potencial de permitir el desarrollo de la cadena de turismo, tal cual lo hace México con los mezcales y tequilas.

Bebidas: Existen gran variedad de bebidas endulzadas con panela o que utilizan la panela como endulzante principal, entre estos productos se destacan: los jugos, las gaseosas, las bebidas instantáneas, los energizantes y las aromáticas; bebidas que están ganando terreno en el mercado nacional.

Dulcería: Existen gran variedad de dulces derivados de la producción de panela: melazas, turrónes, galletas, panelitas de leche, caramelos, cada uno con su propia formulación particular. Estos productos, se producen principalmente en regiones paneleras como producto derivado de la

producción tradicional de panela. Tienen el potencial de incentivar emprendimientos de jóvenes.

Bases para malteadas, teteros: Las mezclas de panela con leche o extractos de leche y otros componentes, han incluido panela en sus formulaciones para desarrollar una línea de bebidas nutricionales tipo malteada. Empresas como Asopropanoc, Makariza, La gloria, presentan este tipo de productos.

Bases para natillas: Las empresas dedicadas a la fabricación de preparados para natilla incluyen desde hace muchos años panela en una o varias de sus presentaciones que ofrecen especialmente en épocas navideñas, es el caso de la maizena, la natilla de la abuela, así como también, marcas regionales como Deligth Cane, Dulces El Trapiche, entre otros.

Uso como para el cuidado de la piel: Uso como exfoliante, mascarillas para la piel, el uso de la panela como cicatrizante es reflejado en muchos trabajos y experiencias documentadas por el hospital militar y la clínica Marly ubicados en la ciudad de Bogotá. Así mismo, ofrece en su formación, la posibilidad de comprar panela aséptica para usar en heridas o quemaduras leves.

Panadería: Las empresas de panadería utilizan panela como materia prima en diversidad de productos como: galletería y pan tipo mogolla y en algunos recubrimientos de chocolate para tortas.

Paneles especiales: Cada vez toman más fuerza en mercados especializados paneles pulverizadas y con certificaciones orgánicas, que van destinadas a consumidores nacionales más informados y exigentes, que siguen consumiendo un producto tradicional, pero buscan nuevas presentaciones y compromiso con temas de sostenibilidad. Los mercados internacionales europeos prefieren este tipo de presentaciones" (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

De la misma manera, este subsector es una fuente importante de empleo, de acuerdo a Fedepanela, la producción panelera de pequeños y medianos productores paneleros generaron 280.000 empleos directos, y de manera indirecta, generaron 870.000 empleos en el año 2020 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

De acuerdo con las estimaciones realizadas en el año 2020 por la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,

la producción industrial de panela generó 22.400 empleos directos y 60.000 empleos indirectos, estas estimaciones se realizaron teniendo en cuenta que la producción industrial corresponde al 8% de la producción nacional de acuerdo con la información de Fedepanela para el año 2020.

Según Fedepanela, con la Ley 2005 de 2019, se han logrado nuevos negocios con mercados de exportación, grandes superficies y usos industriales de panela producida por trapiches de economía campesina como:

- Negocios con Quala multinacional que produce alimentos requerimiento de 10 toneladas diarias de panela aproximadamente.
- Negocios con exportadores como Heinke, 600 toneladas para exportación con IMEPEX, producidas por productores de Boyacá.
- Negocios con la empresa Postobon, para fabricar gaseosa a base de panela.

5. Beneficios e incentivos para los productores paneleros a pequeños, medianos y a gran escala.

Los incentivos a la producción de panela de pequeños y medianos productores por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, son aquellos otorgados con base a la Resolución 247 del 2021 "Por la cual se reglamentan los máximos de producción y las características del negocio para los productos elaborados a base de panela y mieles virgenes y sus derivados por campesinos y/o artesanos dentro de la categoría (A) - artesanal y se dictan otras disposiciones".

- a) Campañas de promoción al consumo.
- b) Extensión rural ejecutada con recursos del Fondo de Fomento Panelero Administrado por Fedepanela.
- c) Agricultura por contrato
- d) Programas de liberación de nuevas variedades resistentes a enfermedades y plagas.
- e) Desde el eje de la Política de Financiamiento, a través de Líneas Especiales de Crédito e Incentivo al Seguro Agropecuario -ISA.

Líneas Especiales de Crédito – LEC (Con subsidio) son Líneas de Crédito de Fomento aprobadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA, enmarcadas en la política definida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que en su condición financiera contiene subsidio a la tasa de interés, concedido a favor de una persona individual o colectiva, a través del cual, se financia de manera parcial o total las actividades requeridas para fomentar la reconversión, el mejoramiento de la productividad y adecuación de tierras o aquellos propósitos contemplados en la Ley. A través de este instrumento, se

disminuye el costo del servicio financiero, atenuando los costos de las actividades agroproductivas y permitiendo que un número mayor de productores agropecuarios accedan al crédito de fomento en condiciones preferenciales.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, le indicamos que, en la presente vigencia, las actividades que se pueden financiar a través de LEC, en sus respectivos segmentos son las siguientes:

- La siembra de cultivos de ciclo corto.
- El sostenimiento de cultivos perennes y de producción agropecuaria, piscícola, apícola, avícola, forestal, acuícola, de zootecnia y pesquera.
- La siembra de cultivos perennes.
- Las actividades de fomento a la competitividad de los productores lecheros, de acuerdo con lo establecido en el documento CONPES 3675 de 2010, "Política Nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano".
- La retención de vientres de ganado bovino y bufalino.
- La adquisición de animales y embriones que mejoren la productividad.
- Compra de maquinaria nueva de uso agropecuario.
- Infraestructura y adecuación de tierras.
- Infraestructura, para la transformación y comercialización en los distintos eslabones de las cadenas agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, acuícolas, de zootecnia y pesqueras.
- Compra de tierras para uso agropecuario.
- Gastos relacionados con la compra de tierras para uso agropecuario.
- Adecuación general de los predios y obras de infraestructura para el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, inocuidad y control de enfermedades
- Adquisición de maquinaria y equipo para el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, inocuidad y control de enfermedades.
- Eliminación y renovación de los cultivos y manejo de animales afectados por enfermedades que señale el MADR.
- Los costos en capital de trabajo asumidos por el productor para el desarrollo de las actividades que garantizan la bioseguridad de los predios para la prevención y el control de las enfermedades. • Inversiones para mejorar la sostenibilidad ambiental de los sistemas de producción agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, acuícolas, de zootecnia y pesqueras.
- Actividades rurales.
- Certificación de normas internacionales con fines de exportación de productos agropecuarios.
- Comercialización.

- Servicios de apoyo.
- Transformación de la producción agropecuaria.
- Actividades complementarias de la producción agropecuaria.
- Capital de trabajo con destino al pago de anticipos o pago a productores u organizaciones proveedoras de productos agropecuarios. Lo anterior, de acuerdo con la Resolución No. 3 de 20163, sus resoluciones modificatorias y la Resolución No. 05 de 20214 y sus modificatorias.

Actualmente, la ejecución de las LEC 2021 los hicieron bajo los lineamientos establecidos en la Resolución 5 de 2021 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA, en la cual se definieron los siguientes segmentos: Líneas Especiales de Crédito de Emprendimiento.

- LEC A toda máquina e infraestructura sostenible.
- LEC Sectores estratégicos.
- LEC Agricultura por contrato.
- LEC Sostenibilidad agropecuaria y negocios verdes.
- LEC Reactivación económica. Líneas Especiales de Crédito de Equidad.
- LEC Compra de tierras de uso agropecuario.
- LEC Inclusión financiera.
- LEC NARP — Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- LEC Mujer rural y joven rural (Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, 2021).

De lo anterior, por medio de la oferta de Líneas Especiales de Crédito, se tienen la siguiente información:

Tabla 4. Beneficio en recursos para pequeños y medianos productores

Tipo	%	Operaciones	Subsidio (millones)	Inversión Total (Millones)
Pequeños	96,9%	11.209	19.070	114.049
Medianos	3,0%	347	2.708	26.644
Grandes	0,1%	6	111	1.840
Total	100%	11.562	21.889	142.533

Fuente: Datos Agosto 2018-Octubre 2021/ Finagro.

Los departamentos con mayor registro de operaciones fueron:

Tabla 5. Registro de operaciones por departamento.

Departamentos	%	Operaciones	Subsidio (millones)	Inversión (millones)
BOYACA	21%	2.429	4.997	35.633
CUNDINAMARCA	18%	2.074	3.577	21.824
SANTANDER	11%	1.275	3.231	21.847
CAUCA	10%	1.178	1.783	9.782
NARIÑO	9%	1.058	2.093	12.533
ANTIOQUIA	8%	953	1.661	9.824
HUILA	7%	762	1.129	7.089
TOLIMA	4%	464	861	5.524
NORTE DE SANTANDER	2%	255	469	2.723
CAQUETA	2%	255	392	2.659

Fuente: Finagro

Tabla 6. Líneas Especiales de Crédito – LEC por Tipo de Género

Genero	%	Operaciones	Subsidio (millones)	Inversión Total (Millones)
Hombre	63,0%	7.286	13.730	91.737
Mujer	36,9%	4.261	7.877	47.053
Persona Natural	0,1%	15	282	3.743
Total	100%	11.562	21.889	142.533

Fuente: Datos Agosto 2018-Octubre 2021, Finagro.

En cuanto al Incentivo al Seguro Agropecuario – ISA por Tipo de Productor. Durante el periodo de gobierno (Agosto/2018-Octubre/2021) en el sector de la caña panelera, se registraron 150 hectáreas aseguradas, otorgando un subsidio a la PRIMA POR VALOR DE DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS PESOS M/L Col. (\$18.925.200), asegurando proyectos por valor de SEISCIENTOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/L Col. (\$600.800.000) de pesos aproximadamente.

En segundo lugar, las deudas a las cuales accedieron aquellos productores que si cumplieran con los requisitos para acceder a créditos, pues se debe comprender que no todos los pequeños productores tienen garantías de acceder y mantener un crédito financiero.

Tabla 8. Saldos tipos de cartera caña panelera

Fuente: Finagro – Ministerio de Agricultura

La anterior tabla evidencia que el pequeño productor es quien tiene mayores deudas. Del total de las obligaciones vigentes, el 94,5% tiene como destino de crédito la siembra, renovación y sostenimiento de caña panelera, y la financiación de trapiches paneleros; el restante 5,5% está distribuido en destinos de crédito para infraestructura de producción, infraestructura de transformación y para la comercialización.

De igual manera, los datos de la gráfica indican que los pequeños productores acceden a menos créditos, la cartera de los grandes indica que por cada productor reciben 391 mil millones de pesos, mientras que los pequeños productores acceden a 6.500.000 millones de pesos, esto evidencia una diferencia y brecha desigual, entre grandes y pequeños productores.

Lo anterior tiene una razón de ser. Las economías campesinas, familiares y comunitarias son tipos o sistemas de producción que no necesariamente están enfocados exclusivamente a la obtención de rendimientos económicos, por su condición misma de economía familiar. A diferencia de las grandes economías que no necesariamente son empresariales, pero si en su mayoría están enfocados en sistemas de producción que tienen como propósito la obtención

Los beneficiados de estos recursos fueron los grandes productores quienes registraron el 100% de las hectáreas aseguradas. Es así como los medianos y los pequeños productores no registraron hectáreas aseguradas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

Tabla 7. Beneficios en recursos para los grandes productores de panela

AÑOS	GRANDE		
	Área Asegurada	Valor Asegurado	Valor de incentivo
2019	150	600.800.000	18.925.200
Total General	150	600.800.000	18.925.200

Fuente: Datos Agosto 2018-Octubre 2021, FINAGRO

Siendo entonces que los beneficios e incentivos para los productores paneleros a gran escala son los siguientes:

- Líneas Especiales de Crédito – LEC (Con subsidio).
- Líneas Especiales de Crédito de Emprendimiento.
- Líneas Especiales de Crédito de Equidad Líneas Especiales de Crédito – LEC por Tipo de Género. Incentivo al Seguro Agropecuario
- ISA por Tipo de Productor

6. Restricciones económicas para los pequeños productores paneleros

En primer lugar, en cuanto a los costos de los insumos existió una variación para los años 2018, 2019 y 2020: tuvieron un crecimiento año a año cercano al 3% generados principalmente por el incremento en la tasa de cambio. Sin embargo, para el 2021 el incremento del costo en los insumos para la producción panelera se encuentra sobre el 59,66% esto como resultado de los altos precios en fertilizantes y herbicidas.

de ganancias o utilidades económicas. En este sentido, un gran productor puede tener mayor rendimiento tanto por la totalidad de producción como lo puede hacer por cada unidad producida.

Esto es debido a cada forma de producción, por un lado, el autoconsumo y subsistencia de los pequeños productores, que inclusive incorpora otro tipo de actividades. A diferencia del gran productor que puede estar especializado, puede reducir costos marginales, costos promedio y costos en total, es decir, tiene unas condiciones económicas diferenciadas a favor.

A partir de lo anterior, se puede mencionar que ambos grupos pueden tener mayor o menor acceso a créditos y el pago de los mismos. Y en ese sentido, el sistema financiero brinda créditos a aquellos que puedan tener una garantía para que el productor pueda responder por un crédito.

La anterior tabla evidencia que no existen subsidios para el pequeño productor, por el contrario, los productores de panela deben asumir un crédito, en donde deben garantizar que haya menos riesgo y que la cartera pueda estar soportada y efectivamente pagada. Por este motivo, un gran productor tiene mayor facilidad de acceder a un crédito, porque tiene un mayor respaldo económico que le permita responder por la deuda adquirida.

Por otro lado, de acuerdo con el destino geográfico de las obligaciones, el mayor impacto que tiene el Banco en la economía departamental y nacional es a través de la colocación de crédito en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Cauca, Nariño, Antioquia, Santander y Huila (83,66% de la cartera, 83,72% de las obligaciones); estos mismos departamentos representan el 73,4% del área sembrada en el año 2020 (Fuente: Evaluaciones Agropecuarias Municipales – EVA 2020).

En tercer lugar, los principales problemas que debe afrontar los productores de panela son:

- Dificultad para acceder a créditos
- Acentuada fluctuación de los precios de la panela
- Deficiencia de la asistencia técnica del productor
- Baja fertilidad de los suelos
- Problemas fitosanitarios
- Desaprovechamiento de los derivados de la panela por falta de capacitación
- Falta de mejoramiento de la calidad de la semilla o cepa
- Escasez de tierra para cultivar

- Limitado acceso a capacitación del productor para mejorar la producción de la caña
- Falta de recursos y apoyo estatal para mejorar el establecimiento para la transformación (horno, áreas de moldeo, zonas de moldeo, maquinaria)
- Largas cadenas de comercialización que elevan los precios al consumidor y limitan el acceso de una remuneración adecuada a los productores
- El consumo de panela se reduce debido al cambio de preferencias y hábitos alimenticios en las personas consumidoras de panela.
- Falta de diseño de campañas que promuevan el consumo de panela a nivel interno y exterior del país.

En cuarto lugar, de acuerdo con lo indicado por la Sociedad de Agricultores de Colombia, la tasa de informalidad de la ruralidad colombiana es del 86%, mientras que el promedio nacional está por el orden del 47%; estudios realizados por la Universidad Nacional de Colombia muestran que, aunque los niveles de informalidad total y rural han bajado principalmente por la reforma tributaria de 2012, el 85% de la población ocupada rural es informal y otros estudios realizados, el subsector panelero no es ajeno a estas cifras, estimada en un 80%, lo anterior, debido a diversos factores entre los cuales podemos mencionar: la volatilidad de precios vs utilidad; altos costos de producción y variación de la mano de obra en las diversas zonas de trabajo, entre otros. En el mismo porcentaje de la informalidad laboral, los productores medianos y pequeños no cuentan con acceso al sistema de protección social integral y en su mayoría pertenecen al régimen subsidiado en salud.

De acuerdo con los datos del DANE 2021, se ha presentado un decrecimiento en el consumo de panela, tomando como base el 2018, el decrecimiento para el 2019, 2020 y 2021 son del 1,6%, 6,5% y 4,6% respectivamente (Ministerio de Agricultura, 2022).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como Fedepanela desconocen la cifra exacta de cuántos pequeños y medianos productores de panela son arrendatarios, ocupantes o propietarios de tierra.

Ante lo cual es importante señalar que la Corte ha llamado la atención sobre "El campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1°C.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales." Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén).

De igual forma, el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas de 11 de agosto de 2010, señaló que "El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda" (Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango).

7. Asociaciones de panela registradas en el país:

De acuerdo a la información de Fedepanela con corte a noviembre de 2021 existen 203 asociaciones registradas que agrupan aproximadamente 9.000 productores; 82 asociaciones se encuentran registradas en la red de asociaciones del Fondo de Fomento Panelero; no obstante, lo anterior, no se cuenta con la información de ubicación por municipio y departamento.

De acuerdo a las bases de datos de Fedepanela y del Invima, sólo se cuenta con registros formales para el año 2020, con un total de 21.936 trapiches registrados por Fedepanela y de 19.650 registrados por el INVIMA, para los municipios de Colombia (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

De igual manera, existen pequeños productores artesanales y tradicionales de panela que no se encuentran registrados o afiliados a Fedepanela.

Los obstáculos que han encontrado las asociaciones de paneleros han sido en temas fitosanitarios por efecto de la Diatraea sp, el mejoramiento de trapiches, dotación de trapiches y motores, apoyos para la construcción de plantas productoras de panela que cumplan con la normatividad sanitaria vigente.

En cuanto a los apoyos a la cadena de panela se estiman los siguientes:

Tabla 9. Apoyos cadena panela 2015-2019

APOYOS CADENA PANELA 2015-2019 (en millones de pesos)					
Apoyos	2017	2018	2019	2020	2021
1. Fondo de Fomento Agropecuario					25.812
2. Apoyo a la Comercialización		2.283	5.000		
3. Promoción al Consumo			1200	1.700	600
4. Alianzas Productivas	848	2.158			
5. Oportunidades Rurales					
6. Agenda de Investigación					
7. COMFES MARIÑO 3811					
8. PARES (Proyectos Productivos Regionales)					
9. Mejoramiento Estatus Sanitario					
10. Pacto Agrario Municipal					
Creditos					126.003*

Fuente: Dirección de cadena Agrícolas 2021 MADR *Créditos otorgados de enero a agosto del 2021 Finagro.

En cuanto a los programas que existen para fomentar y fortalecer la producción de panela, algunos contienen requisitos para acceder a dichos programas, por los cuales muchos pequeños productores no pueden competir. Los programas que se desarrollan están establecidos por la Ley 40 de 1990 y son ejecutados principalmente con recursos del Fondo de Fomento Panelero. Los programas existentes para fomentar y fortalecer la producción de panela son:

Tabla 10. Programas para fomentar y fortalecer la producción de panela.

programa	Requisitos
Programa de asistencia técnica Ley 40 de 1990	ser productor panelero. • Pagar la cuota de fomento panelero. • Es un programa ejecutado por demanda.

Programa de sistemas de información	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto nacional. • No tiene requisitos
Programa comercial, desarrollo y consolidación de mercados de valor agregado a través de una estrategia de encadenamientos productivos, mercados institucionales y circuitos cortos de comercialización.	<ul style="list-style-type: none"> • Ser productor panelero • Los requisitos los establece el mercado, pues se requieren panelas con condiciones específicas de calidad e inocuidad descritas en la Resolución 779 del 2006
Programa de promoción al consumo	<ul style="list-style-type: none"> • Es una actividad contemplada en el Numeral 2 del Artículo 8 de la Ley 40 de 1990, que establece entre los varios fines de los recursos del Fondo de Fomento Panelero "La promoción al consumo de panela, dentro y fuera del país" • Igualmente abarca lo contemplado en el Numeral 3 11 del mismo Artículo: "Campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela" (Fedepanela 2021)

Fuente: Finagro- Ministerio de Agricultura.

Si bien existen instrumentos que fomentan y fortalecen la producción de panela como el Crédito de Fomento Agropecuario -CFA y Actividades Financiables del Crédito de Fomento Agropecuario. Las personas beneficiarias de los créditos agropecuarios que pueden acceder al financiamiento están clasificadas según las normas vigentes así:

Tabla 11. Beneficiarios clasificados

Beneficiarios	Clasificación
Pequeño productor	El pequeño productor se define de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1071 de 2015 modificado por el Decreto 691 de 2018.
Jóvenes Rurales	Definidos como personas naturales que tengan entre 18 y 28 años, con activos que no superen el 70% de los definidos para el pequeño productor
Mujer rural	Se define de acuerdo a lo establecido a la Ley 731 de 2002 y para sus efectos será aquella cuyos activos totales no superen el 70% de los definidos para los pequeños productores.
Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	Definidas en la Ley 70 de 1993.
Mediano productor	Aquel que no clasifique como pequeño productor y cuyos activos totales sean inferiores o iguales equivalentes a cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5.000 smmlv).

Fuente: Finagro- Ministerio de Agricultura.

De lo anterior, se considera a partir de visitas a los territorios, reuniones con pequeños productores que muchos no cumplen los requisitos, por ende tienen dificultades para acceder a los programas de fomento existentes.

Por otro lado, han existido factores externos que han afectado la producción. De acuerdo a Fedepanela, hubo pérdidas en la cosecha de caña panelera en mayo de 2021 alrededor de 80 toneladas por saqueo en la vía, afectaciones por retrasos en las cosechas de la caña y retrasos en la distribución de la panela sobre unas 15,000 toneladas de panela, que no se perdieron, solo se dejaron de producir (Ministerio de Agricultura, 2022).

8. ESTUDIO SOBRE EL PESO DE LA PANELA:

En el año 2013 CORPOICA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollaron un estudio para el mejoramiento e inocuidad de la panela. "El análisis estadístico y metrológico de los resultados de esta experimentación mostraron que el peso de la panela entre lotes de producción durante el proceso, varía debido: a las condiciones agroclimáticas y al proceso en un 5,3%, la forma, tamaño e higroscopicidad de la panela en un 4,4% y al moldeo entre puntos en el trapiche 5%. En trapiches, también se encontró variaciones de hasta 500% de la tolerancia permitida, debido al uso de moldes y mesones deteriorados y/o moldes de tamaño inapropiado" (CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe Técnico Final, 2013, p.3).

La resolución 16379 de 2003 emitida por la SIC señala para los productos preempacados como la panela en molde las pautas de verificación de los pesos, medidas y contenidos para que el peso real del producto comercializado sea igual al peso determinado en el rótulo. Sin embargo, como se evidencia en el estudio de CORPOICA (2013) "estos valores de deficiencias tolerables del peso han generado múltiples sanciones e inconvenientes a productores paneleros, quienes consideran, que el control de la variación del peso de la panela, no es posible ya que esta se ve afectada por 23 variables agroecológicas, de proceso y ambientales" (CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe Técnico Final, 2013, p.3)

Dos conclusiones que propone el estudio son:

- **Investigación:** Puesto que el peso de la panela difiere de un lote de producción a otro, e inclusive en un mismo lote; se recomienda profundizar en el estudio de la mecanización de la alimentación de la hornilla y las operaciones de clarificación, punteo, batido, moldeo, enfriamiento y empaque de la panela, así como en la estandarización e

investigación de materiales para los moldes con el propósito de mejorar el control del proceso y por ende la inocuidad y homogeneidad del producto.

- **Transferencia y vinculación.** En búsqueda de profundizar en el conocimiento del proceso panelero y propiciar el desarrollo de nuevas tecnologías, se propone poner a disposición de la comunidad científica los resultados de la caracterización, en un artículo técnico y una conferencia a técnicos paneleros (CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe Técnico Final, 2013, p.12)

V. MARCO NORMATIVO

Las normas que soportan jurídicamente el presente proyecto de ley, que aborda la iniciativa y de las medidas específicas que se plantean, se encuentran enmarcadas en la legislación agropecuaria. Teniendo suficiente ilustración sobre la iniciativa y sobre la autonomía legislativa del Congreso incluida en la Constitución Política y en la Ley 5 para modificar asuntos en materia agropecuaria, al igual que sobre otros asuntos legales modificables por medio de ley ordinaria; se presentan algunas de las principales normas que enmarcan la presente discusión:

9.1 MARCO DE REGULACIÓN UNIVERSAL

En el año 2018 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las Zonas Rurales como instrumento de regulación global que contiene las directrices en materia de regulación de los campesinos y trabajadores del sector rural como grupo poblacional merecedor de esquemas de tutela específicos que promuevan el acceso al derecho a la tierra, el agua y las semillas.

En este sentido, la fundamentación de la Declaración de Derechos de los Campesinos está ligada a la sostenibilidad de la actividad agrícola y la promoción de sus labores que contribuyen a la conservación y mejoramiento de la biodiversidad que demanda "apoyo a su labor de promoción y empleo de prácticas de producción agrícola sostenibles que benefician a la naturaleza, denominada también Madre Tierra en varios países y regiones, y estén en armonía con ella, en particular respetando la capacidad biológica y natural de los ecosistemas para adaptarse y regenerarse mediante los procesos y ciclos naturales."

La definición del ámbito de aplicación subjetiva de la Declaración de Derechos de los Campesinos como patrón de regulación universal se incluye en forma específica a las personas que se dedican a la producción agrícola a pequeña escala de acuerdo a lo previsto en el artículo 1 del instrumento en comento en los siguientes términos: "A efectos de la presente Declaración, se entiende por "campesino" toda persona que se dedique o pretendan dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra."

En este sentido, el proyecto de ley que se presenta la H. Congreso define como beneficiarios del esquema normativo propuesto a los *productores tradicionales y pequeños de panela en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa* adscribiéndose al marco de protección subjetiva propuesto en la Declaración Universal de referencia que constituye marco de regulación global.

La orientación del proyecto de ley que se presenta ejecuta obligaciones específicas a cargo del Estado en materia de protección de derechos de los campesinos como la promoción de la transición de formas sostenibles de producción sostenible, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 16 de la Declaración en estudio:

"Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que sus políticas y programas relativos al desarrollo rural, la agricultura, el medio ambiente y el comercio y la inversión contribuyan efectivamente a la preservación y ampliación de las opciones en cuanto a los medios de subsistencia locales y a la transición hacia modos sostenibles de producción agrícola. Siempre que sea posible, los Estados favorecerán la producción sostenible, en particular la agroecológica y biológica, y facilitarán la venta directa del agricultor al consumidor."

El nivel vinculante de la Declaración de Derechos de los Campesinos para el Estado Colombiano está fundamentado en la vocación de regulación universal que emana de los instrumentos sobre derechos cuya exigibilidad no está condicionada a procedimientos específicos de ratificación dado el interés de efectividad global de las medidas de tutela de esta clase de derechos como reconoce el instrumento internacional en comento:

<p>"Reafirmando además que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y que todos deben tratarse de manera justa y equitativa, en condiciones de igualdad y asignándoles la misma importancia, y recordando que la promoción y protección de una categoría de derechos nunca debe eximir a los Estados de la promoción y protección de los demás derechos.</p> <p>Reconociendo la especial relación e interacción de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia".</p> <p>El Estado Colombiano debe seguir los lineamientos de las directrices globales en materia de respeto de derechos humanos para evitar que la transnacionalización y globalización de la producción derive en disfuncionalidades de los sistemas de corrección para la tutela efectiva de derechos humanos universales.</p> <p>En el mismo sentido, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo adscrito a los Convenios de gobernanza se inscribe el Convenio 169 sobre inspección de trabajo (agricultura), ratificado por Colombia por conducto de la Ley 45 de 1975, define la empresa agrícola como: "significa las empresas o partes de empresas que se dedican a cultivos, cría de ganado, silvicultura, horticultura, transformación primaria de productos agrícolas por el mismo productor o cualquier otra forma de actividad agrícola."</p> <p>Los criterios prevalentes de inspección en el trabajo deben favorecer la garantía de cobertura de riesgos socialmente relevantes, dada la exposición a contingencias que amerita especiales vínculos con la actividad administrativa de control laboral, en los términos del mandato contenido en el artículo 18 del Convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo:</p> <p>"1. Los inspectores del trabajo en la agricultura estarán facultados para tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, montaje o métodos de trabajo en las empresas agrícolas, incluido el uso de materias o sustancias peligrosas, cuando tengan motivo razonable para creer que constituyen un peligro para la salud o seguridad.</p> <p>2. A fin de permitirles que adopten dichas medidas, los inspectores estarán facultados, a reserva de cualquier recurso legal o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, para ordenar o hacer ordenar:</p> <p>(a) que, dentro de un plazo determinado, se hagan las modificaciones que sean</p>	<p>necesarias en la instalación, planta, locales, herramientas, equipo o maquinaria para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad; o</p> <p>(b) que opten medidas de aplicación inmediata, que pueden consistir hasta en el cese del trabajo, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad."</p> <p>De otra parte, el Convenio 141 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las organizaciones de trabajadores rurales indica el deber de respeto del derecho de asociación de este grupo poblacional especialmente en lo regulado en el artículo 5 del instrumento internacional:</p> <p>"1. Para permitir que las organizaciones de trabajadores rurales desempeñen un papel en el desarrollo económico y social, todo Estado Miembro que ratifique este Convenio deberá adoptar y poner en práctica una política de promoción de estas organizaciones, sobre todo con vistas a eliminar los obstáculos que se oponen a su creación y desarrollo y al desempeño de sus actividades legítimas, así como aquellas discriminaciones de orden legislativo y administrativo de que las organizaciones de trabajadores rurales y sus afiliados pudieran ser objeto.</p> <p>2. Todo Estado Miembro que ratifique este Convenio deberá garantizar que la legislación nacional, dadas las circunstancias especiales del sector rural, no obstaculice el establecimiento y desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales."</p> <p>9.2.NORMATIVA NACIONAL</p> <p>Constitución Política de Colombia:</p> <p>Artículo 64. "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."</p> <p>Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</p>
<p>Ley 9 de 1979. "Por medio de la cual se expide el Código Sanitario Nacional, por el extinto Ministerio de Salud hoy Ministerio de la Protección Social".</p> <p>Ley 40 de diciembre 4 de 1990. "Por la cual se dictan Normas para la protección y Desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero".</p> <p>Ley 101 de 23 de diciembre de 1993. "Ley General de Desarrollo Agropecuario y pesquero"</p> <p>Ley 2005 de 2019 "Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la conversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ley 2046 de 2020 "Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos".</p> <p>Ley 2227 de 2022 "Por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ley 2219 de 2022 "Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Ley 1876 de 2017 "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ley 811 de 2002 "Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones".</p>	<p>Decreto 1999 de agosto 22 de 1991. "Por medio del cual se reglamentó la ley 40 de 1990 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, define quienes son considerados procesadores de caña, productores ocasionales y productores permanentes, establece quienes están obligados a al recaudo de la cuota en todas sus combinaciones".</p> <p>Decreto 719 de mayo 3 de 1995. "El cual hace algunas modificaciones al Artículo 4to del Decreto 1999 de 1991 que determina las pautas para el cobro de la cuota de fomento panelero y establece quiénes serán los recaudadores".</p> <p>Decreto 3075 de diciembre 23 DE 1997. Por medio del cual se reglamenta la Ley 09 de 1979 y se dictan medidas sobre las condiciones básicas de higiene en la fabricación de alimentos en lo referente a: instalaciones, equipos y utensilios, personal manipulador de alimentos, requisitos higiénicos en la fabricación de alimentos, aseguramiento y control de la calidad, vigilancia y control, registros sanitarios, registros sanitarios, importaciones, exportaciones, la vigilancia sanitaria y las actuaciones de oficio ene. Control, así como las medidas de seguridad, procedimiento y sanciones. Todos estos elementos de que trata el presente decreto incluyen por supuesto a los fabricantes de panela y mieles que la procesen y comercializan para la alimentación humana.</p> <p>Decreto 1985 de 2013 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias".</p> <p>Decreto 262 de 2004 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Decreto 4107 de 2011 "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social".</p> <p>Resolución No. 32209 de 2020 "Por la cual se modifican los capítulos primero, segundo y cuarto del Título VI de la Circular Única, y se reglamenta el etiquetado y el control metrológico aplicable a productos preempacados".</p> <p>Resolución 0485 de 2005 "Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano".</p>

Resolución 5109 de 2005 "por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano"

Resolución 779 de 2006. "Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que se deben cumplir en la producción y comercialización de la panela para consumo humano y se dictan otras disposiciones".

Resolución 3462 de 2008. "Por la cual se modifica el artículo 9 y 15 de la Resolución 779 de 2008 y se dictan otras disposiciones".

Resolución 3544 de 2009. "Por la cual se modifican los artículos 11 y 13 de la resolución 779 de 2006".

Resolución 258 de 2010. "Por el Cual se otorga un apoyo al transporte de mieles paneleras producidas en algunas zonas del país".

Resolución 4142 de 2011. "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 779 de 2006, modificada por las resoluciones 3462 de 2008 y 3544 de 2009".

Resolución 229 de 2012. "Por la cual se fija un precio de referencia para la liquidación de la cuota de fomento panelero".

Resolución 00247 de 2021 "Por medio de la cual se reglamentan los máximos de producción y las características del negocio para los productos elaborados a base de panela y mieles vírgenes y sus derivados por campesinos y artesanos dentro de la categoría (A)- Artesanal y se dictan otras disposiciones", normatividad que permitirá aplicar los beneficios del artículo 8 de la Ley a través de la cual es posible aplicar a descuentos en registros, permiso o notificación sanitaria; el Invima dispondrá requisitos que garanticen la inocuidad; el SENA desarrollará programas de buenas prácticas y mejoras de productividad. Además de descuentos en el registro en Cámaras de Comercio.

Guía ambiental de la panela. "Como objeto primordial está el brindar a los productores, autoridades ambientales y al público en general una herramienta de orientación que contenga elementos jurídicos, técnicos, metodológicos que permitan entender el concepto de gestión ambiental en el sector panelero dentro de las políticas ambientales del país".

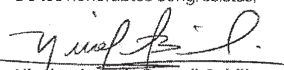
VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para el debate en la Comisión V de la Honorable Cámara de Representantes, se proponen las siguientes modificaciones respecto del texto radicado por los autores:

TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 4. Sello de pequeños productores tradicionales, populares y artesanales de panela. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá y otorgará un sello a la pequeña producción tradicional, artesanal y ancestral, que no tendrá costo. Lo anterior como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos de la Economía Campesina, individual, familiar, vecinal y popular, comunitaria y los pueblos étnicos con los sistemas de producción, abastecimiento y comercialización públicos y privados.</p> <p>El sello se otorgará a aquellos productores que se mencionan en el artículo 2 de la presente Ley.</p>	<p>Artículo 4. Sello de pequeños productores tradicionales, populares y artesanales de panela. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá, <u>reglamentará</u> y otorgará un sello a la pequeña producción tradicional, artesanal y ancestral <u>de panela, previa verificación del cumplimiento de los estándares de calidad establecidos. Este sello actuará</u> como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos de la Economía Campesina, individual, familiar, vecinal y popular, comunitaria y los pueblos étnicos con los sistemas de producción, abastecimiento y comercialización públicos y privados.</p> <p>El sello se otorgará a aquellos productores que se mencionan en el artículo 2 de la presente Ley <u>y que cumplan con las características y requisitos mínimos de calidad definidos en la reglamentación.</u></p> <p>Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el ICONTEC y el Organismo Nacional de Acreditación - ONAC, establecerá los criterios técnicos, características y procesos de verificación</p>	<p>Los ajustes propuestos al Artículo 4 responden a las observaciones técnicas realizadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, buscando fortalecer la estructura operativa del sello para pequeños productores de panela. Las modificaciones introducen elementos esenciales como: la definición clara de estándares de calidad verificables, la articulación con la infraestructura nacional de calidad a través del ICONTEC y ONAC, la asignación precisa de responsabilidades en materia de etiquetado y vigilancia, y el fortalecimiento de los mecanismos de comercialización a través de la Agencia de Desarrollo Rural.</p>

<p>Comunitaria y de los pueblos étnicos.</p> <p>Parágrafo 2. El Gobierno Nacional mediante el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, fomentará la comercialización y canales de distribución de productos tradicionales de panela, derivados de la Economía Campesina, Familiar Comunitaria y de los pueblos étnicos.</p> <p>Parágrafo 3. Para otorgar este distintivo el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- deberá estructurar, consolidar y actualizar la base de datos de pequeños productores tradicionales del subsector de panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.</p>	<p>necesarios para la obtención y mantenimiento del sello.</p> <p>Parágrafo 2. La responsabilidad del etiquetado y uso apropiado del sello recaerá sobre el productor. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones de vigilancia y control sobre el uso adecuado del sello, conforme a sus competencias legales.</p> <p>Parágrafo 3. La Agencia de Desarrollo Rural, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el marco de sus competencias, fomentará la comercialización y el desarrollo de canales de distribución de productos tradicionales de panela que cuenten con el sello, derivados de la Economía Campesina, Familiar Comunitaria y de los pueblos étnicos.</p> <p>Parágrafo 4. Para efectos de la trazabilidad y control del sello, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- deberá estructurar, consolidar y actualizar la base de datos de pequeños productores tradicionales del subsector de panela a nivel nacional que hayan obtenido el sello, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.</p>	<p>Los ajustes responden a la observación del MinCIT sobre la ausencia de "especificación clara del procedimiento para calificar una semilla como tradicional" y la necesidad</p>
<p>Artículo 9. Protección de semillas tradicionales. El Gobierno Nacional, a través del Viceministerio de Desarrollo Rural, promoverá la protección de semillas (Material Vegetal) tradicionales de caña panelera, garantizando su circulación e</p>	<p>Artículo 9. Protección y caracterización de semillas tradicionales de caña panelera. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, desarrollará</p>	<p>un programa para la identificación, caracterización, protección y fomento del material vegetal tradicional de caña panelera utilizado en la producción de panela artesanal. Este programa incluirá la caracterización técnica y científica del material vegetal considerado como tradicional, el establecimiento de criterios objetivos para calificar y certificar una semilla como tradicional, la creación de un registro de material vegetal tradicional con trazabilidad territorial, los mecanismos para garantizar su circulación e intercambio entre pequeños productores, el reconocimiento y registro de personas, familias y organizaciones custodias, así como los lineamientos para la protección de las parcelas donde se implementen plantaciones con este tipo de material vegetal.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará este programa en un plazo no mayor a seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, incluyendo un análisis del impacto sobre el comercio y la competitividad del sector.</p>
<p>Artículo 10. Fomento de la asociatividad y el cooperativismo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará, de manera concertada con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país y la</p>	<p>Artículo 10. Fomento de la asociatividad y el cooperativismo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), creará de manera concertada con organizaciones y asociaciones</p>	<p>de realizar "un análisis del impacto que esta regulación podría tener sobre el comercio y la competitividad del sector". La nueva redacción establece un marco más estructurado y técnico para la protección del material vegetal tradicional, garantizando criterios objetivos y trazables.</p> <p>La modificación propuesta al artículo 10 busca fortalecer la efectividad del programa de asociatividad y cooperativismo mediante una asignación más precisa de competencias institucionales. Al</p>

<p>Superintendencia de Economía Solidaria un programa de formación y capacitación sobre asociatividad y cooperativismo acorde a la territorialidad de la actividad productiva y de manera subsidiaria el SENA se encargará de la implementación.</p>	<p>paneleras existentes en el país y la Superintendencia de Economía Solidaria, un programa de formación y capacitación sobre asociatividad y cooperativismo acorde a la territorialidad de la actividad productiva. <u>El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se encargará de la implementación del programa en coordinación con las entidades mencionadas.</u></p> <p><u>Parágrafo. El programa deberá articularse con las estrategias y políticas existentes para el fomento de la asociatividad rural, evitando la duplicidad de esfuerzos y recursos, y aprovechando la experiencia y capacidad instalada de las entidades competentes en la materia.</u></p>	<p>designar a la UAEOS como entidad coordinadora junto al Ministerio de Agricultura, se aprovecha su experiencia y capacidad técnica específica en estos temas, mientras que la inclusión del parágrafo garantiza la articulación con programas existentes, evitando duplicidades y optimizando recursos públicos. Esta nueva estructura institucional permite una implementación más eficiente y sostenible del programa de formación.</p>	<p>como energía solar, biodigestores, pequeños microgeneradores de energía eléctrica, eólica y equipo de extracción, sin perjuicio de incorporar otros avances técnicos y tecnológicos.</p>	<p><u>utilización de energías alternativas renovables como energía solar, biodigestores, microgeneradores de energía eléctrica, energía eólica y equipos de extracción eficientes, sin perjuicio de incorporar otros avances técnicos y tecnológicos.</u></p>	
<p>Artículo 12. Infraestructura para la pequeña producción de panela. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de infraestructura adecuada para la pequeña producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales con periferia de producción por municipio que incluya técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala a nivel de construcciones, hornos, maquinaria, equipamiento, sistemas de riego, tratamiento de agua potable, tratamiento de aguas residuales, moldeo, empaque, almacenamiento, unidades sanitarias de la infraestructura y todo lo concerniente a la utilización de energías alternativas renovables</p>	<p>Artículo 12. Infraestructura para la pequeña producción de panela. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de infraestructura para la pequeña producción tradicional de panela, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 2005 de 2010. Este programa atenderá a grupos familiares vecinales con periferia de producción por municipio e incluirá técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala para construcciones, hornos, maquinaria, equipamiento, sistemas de riego, tratamiento de agua potable y residual, moldeo, empaque, almacenamiento, y unidades sanitarias. <u>El programa promoverá especialmente la</u></p>	<p>La nueva redacción fortalece la coherencia normativa al vincular explícitamente el programa con la Ley 2005 de 2010, clarifica las competencias institucionales eliminando duplicidades, y reorganiza la estructura del artículo para una mejor comprensión de los componentes del programa y sus mecanismos de implementación y financiación. Además, se precisan las responsabilidades de cada entidad según sus competencias específicas.</p>	<p>Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá desarrollar el programa previsto en este artículo en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía y con las entidades territoriales en las cuales se lleva a cabo la actividad de producción panelera.</p>	<p>Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como entidad responsable del programa, coordinará con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía los aspectos técnicos que correspondan a sus competencias. <u>Las entidades territoriales donde se desarrolle la actividad panelera participarán en la implementación del programa según sus capacidades y competencias.</u></p>	<p>Parágrafo 2. La financiación de estos programas podrá realizarse con recursos de cooperación internacional, esquemas de asociación o alianzas público privadas, concesiones a personas jurídicas de derecho privado, convenios interinstitucionales y recursos del Presupuesto General de la Nación, sujeto a su disponibilidad y asignación, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>
<p>de la panela tradicional, con la participación de las organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país. El programa implementará centros de acopio, almacenamiento, transformación y empaque acorde a las necesidades de cada localidad; capacitación en mercadeo para las organizaciones de productores tradicionales de panela y la creación de marcas de origen que creen identidad.</p> <p>La financiación de estos programas podrá realizarse con recursos de cooperación internacional, esquemas de asociación o alianzas público-privadas o concesiones a personas jurídicas de derechos privado, convenios interinstitucionales y recursos del Presupuesto General de la Nación sujeto a su disponibilidad y asignación, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	<p><u>almacenamiento, transformación y empaque de acuerdo con las necesidades de cada localidad. Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus entidades adscritas y vinculadas, apoyará la capacitación en mercadeo para las organizaciones de productores tradicionales de panela y el desarrollo de marcas de origen que generen identidad territorial en el marco de los programas existentes para productos agrícolas.</u></p> <p>Parágrafo. La financiación de estos programas podrá realizarse con recursos de cooperación internacional, esquemas de asociación o alianzas público-privadas, concesiones a personas jurídicas de derecho privado, convenios interinstitucionales y recursos del Presupuesto General de la Nación, sujeto a su disponibilidad y asignación, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	<p>optimizando recursos públicos. Se distingue el rol de cada entidad según su especialidad, manteniendo la coordinación necesaria para el desarrollo efectivo del programa.</p>	<p>tradicional mayor a 15 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas.</p>	<p>asociaciones de pequeños productores en su proceso de mejoramiento continuo y adaptación a las exigencias del mercado. Es más efectivo orientar los esfuerzos y recursos públicos hacia el fortalecimiento de capacidades productivas, la implementación de estándares de calidad y el desarrollo de estrategias de comercialización que generen valor agregado.</p>	
<p>Artículo 18. Adiciónese el parágrafo 4 del artículo 5 de la Ley 2227 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 4. El Fondo podrá priorizar la estabilización de precios de los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa en su condición de microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean igual o menor a 15 hectáreas, pequeña producción</p>	<p>Se elimina</p>	<p>La eliminación del artículo 18 se justifica porque la estabilización de precios contradice el objetivo fundamental del proyecto de fortalecer la competitividad y calidad de la producción panelera tradicional. La intervención en precios podría generar distorsiones en el mercado y crear incentivos negativos, desestimulando a las</p>	<p>Artículo 19. (.)</p> <p>Artículo 20. (.)</p> <p>Artículo 21. (.)</p> <p>Artículo 22. (.)</p> <p>Artículo 23. (.)</p> <p>Artículo 24. (.)</p> <p>Artículo 25. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de PROCOLOMBIA, o quien haga sus veces, deberá metuir a la panela de producción tradicional como un sector prioritario en las ruedas de negocio con fines de exportación, así mismo deberá brindar información de oportunidades comerciales y ofrecer programas de formación y adecuación de oferta exportable o potencialmente exportable a los pequeños productores de panela.</p>	<p>Artículo 18. (.)</p> <p>Artículo 19. (.)</p> <p>Artículo 20. (.)</p> <p>Artículo 21. (.)</p> <p>Artículo 22. (.)</p> <p>Artículo 23. (.)</p> <p>Artículo 24. Promoción internacional de la panela tradicional. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de PROCOLOMBIA, o quien haga sus veces, promoverá la panela de producción tradicional en las ruedas de negocio con fines de exportación, <u>brindará información sobre oportunidades comerciales y ofrecerá programas de formación y adecuación de oferta exportable a los pequeños productores de panela que cumplan con los requisitos y estándares internacionales de calidad.</u></p>	<p>Cambia numeración</p> <p>Cambia numeración</p> <p>Cambia numeración</p> <p>Cambia numeración</p> <p>Cambia numeración</p> <p>Cambia numeración</p> <p>La nueva redacción ajusta el enfoque de la promoción internacional, eliminando la obligatoriedad de priorización sectorial que podría resultar contraproducente, y enfatiza en la necesidad de cumplir con estándares internacionales como requisito para la participación en actividades de promoción comercial. Este cambio permite una gestión más</p>

	<p>Parágrafo. La participación en ruedas de negocio y programas de exportación estará sujeta al cumplimiento de los requisitos sanitarios y de calidad exigidos por los mercados internacionales, para lo cual se deberá contar con el acompañamiento previo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y demás entidades competentes en materia de admisibilidad.</p>	<p>eficiente de las oportunidades comerciales según las condiciones reales del mercado y la capacidad de los productores.</p>	<p>formalización, se establecerán programas de fomento y cultura a la calidad panelera, que permita proporcionar productos de talla internacional. El Ministerio de Industria y Comercio acompañará estos programas, para que los pequeños empresarios paneleros puedan incursionar en cadenas productivas y procesos de exportación.</p>	<p>que determine la autoridad competente.</p> <p>Parágrafo 2. El proceso de formalización podrá incluir beneficios e incentivos definidos por las autoridades competentes, según la gradualidad en el cumplimiento de requisitos y la capacidad económica de las unidades productivas. Los beneficios específicos y sus condiciones serán reglamentados por el Gobierno Nacional.</p>	
<p>Artículo 26. Ruta de Formalización. Créase la ruta de formalización del sector panelero, con el objeto de darle seguridad y tranquilidad a su ejercicio, además de gozar de los beneficios de la legalidad, ser miembro activo de la comunidad empresarial, obtener fácil acceso a créditos bancarios, beneficios del Estado, hacer parte de convocatorias, grupos y alianzas y ofrecer garantía y seguridad a sus clientes.</p> <p>Parágrafo 1. El proceso de formalización de paneleros tendrá los siguientes beneficios: Exoneración del impuesto de registro, costo del formulario y de los derechos de inscripción. El anterior beneficio será exclusivo para empresas cuyo capital no supere los doscientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>Parágrafo 2. Dentro de esta ruta de</p>	<p>Artículo 25. Ruta de para la Formalización del Sector Panelero. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como cabeza del sector, diseñará e implementará una ruta gradual para la formalización de las unidades productivas del sector panelero, en coordinación con las entidades competentes en cada dimensión de la formalización. Esta ruta tendrá como objetivo fortalecer las capacidades empresariales, productivas y comerciales de los productores paneleros para facilitar su acceso a los beneficios de la formalidad.</p> <p>Parágrafo 1. La ruta comprenderá las dimensiones de formalización empresarial relacionadas con el registro y operación formal de la unidad productiva, el cumplimiento progresivo de obligaciones laborales, la implementación de estándares de calidad e inocuidad, el cumplimiento de normativa ambiental aplicable y el desarrollo de capacidades para acceso a mercados, entre otros aspectos</p>	<p>La nueva redacción adopta un enfoque integral y gradual de la formalización, reconociendo que es un proceso multidimensional. Se alinea con las políticas de formalización empresarial existentes (CONPES 3956 de 2019), diferencia claramente entre informalidad e ilegalidad, y establece un marco institucional claro para su implementación. Además, mantiene la flexibilidad necesaria para adaptar los beneficios según las capacidades de los productores.</p>	<p>VII. IMPACTO FISCAL</p>	<p>Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Por otro lado, y de acuerdo con la Sentencia C-911/07 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal en normas legales no debe constituirse en medio que cercene el ejercicio de la función legislativa.</p>
			<p>VIII. CONFLICTO DE INTERÉS</p>	<p>De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, se estima que la discusión y aprobación de este 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, que de acuerdo con lo establecido en este proyecto de ley sean propietarios, socios o accionistas de empresas productoras de panela, sean propietarios de trapiches paneleros, sean productores de panela o sus derivados, tengan vínculos comerciales directos con el sector panelero o sean beneficiarios de programas especiales del sector panelero.</p>	
<p>Sin embargo, como ha sido estipulado en el artículo 1 de la mencionada Ley, se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias⁶:</p> <ol style="list-style-type: none"> Quando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. Quando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. Quando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. Quando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. Quando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. Quando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos. 			<p>PROPOSICIÓN</p>	<p>Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5a de 1992, presentamos ponencia favorable, y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión V de la Honorable Cámara de Representantes, dar debate al Proyecto de Ley número 378 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se realizan unas condonaciones para la búsqueda de mayor recaudo y protección de las cuencas hídricas del país y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>De los honorables congresistas,</p>  <p>Nicolás Antonio Barguil Cubillos Representante a la Cámara Córdoba</p>
<p>⁶ Ley 2003 de 2019 artículo 1.</p>					

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 176 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN, FOMENTO, FORTALECIMIENTO, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, así como su transformación y comercialización, preservando las prácticas y saberes asociados a esta modalidad de producción.

Artículo 2. Beneficiarios. Pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, popular, comunitaria y asociativa en su condición de campesinos, campesinas y pueblos étnicos, microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean iguales o menores a 1,5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1,5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas.

Artículo 3. Adiciónese el parágrafo tercero al artículo 1 de la ley 40 de 1990, el cual quedará así:

Parágrafo 3. Para efectos de la protección fomento, fortalecimiento del cultivo de la producción de los pequeños productores de panela, entiéndase por estos:

Minifundista, agricultura familiar igual o menor a 1,5 h.a. pequeño productor tradicional mayor a 1,5 menor e igual a 25 h. a). Lo anterior, de acuerdo con los criterios metodológicos para determinar el Plan de Ordenamiento de la producción de la caña de azúcar para la producción de panela de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA- en zonas relativamente homogéneas y bajo cualquier modalidad de uso, tenencia o propiedad sobre la tierra.

microfundios, minifundios, agricultura familiar igual o menor a 1,5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1,5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas. La asistencia técnica de dicho programa estará enfocada en: renovación de cultivos, producción agroecológica, orgánica y sustentable, fertilización orgánica, control de manual de malezas, sistema de corte, sistema de riegos, conservación de los recursos naturales y preservación del medio ambiente.

El programa deberá ser concertado con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país, teniendo en cuenta las condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales de las diferentes regiones en las que se cultiva la caña panelera.

Artículo 6. Programa de fomento y asistencia técnica. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- deberá fortalecer los programas de capacitación con técnicos idóneos y con experiencia en temas cultivo de caña panelera, producción, transformación y comercialización de Panela y sus derivados. Se propenderá para que los programas sean consultados con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país de manera que sus técnicas, prácticas y saberes sean incluidas en la formulación de los programas.

Artículo 7. Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 31, de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará así:

Parágrafo 2. Incorpórese la inscripción de Pequeños Productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa en su condición de microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean microfundios, minifundios, agricultura familiar igual o menor a 1,5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1,5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas.

Artículo 8. Control sanitario al pequeño productor de panela. Los órganos de control y vigilancia establecerán, en el término de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, medidas transitorias y de apoyo al pequeño productor para el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios exigidos para el desarrollo de la actividad; esto teniendo en consideración la adopción de mecanismos con los cuales se garanticen los principios, la participación, publicidad y transparencia en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 9. Protección y caracterización de semillas tradicionales de caña panelera. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, desarrollará un

Artículo 4. Sello de pequeños productores tradicionales, populares y artesanales de panela. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá, reglamentará y otorgará un sello a la pequeña producción tradicional, artesanal y ancestral de panela, previa verificación del cumplimiento de los estándares de calidad establecidos. Este sello actuará como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos de la Economía Campesina, individual, familiar, vecinal y popular, comunitaria y los pueblos étnicos con los sistemas de producción, abastecimiento y comercialización públicos y privados.

El sello se otorgará a aquellos productores que se mencionan en el artículo 2 de la presente Ley y que cumplan con las características y requisitos mínimos de calidad definidos en la reglamentación.

Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el ICONTEC y el Organismo Nacional de Acreditación - ONAC, establecerá los criterios técnicos, características y procesos de verificación necesarios para la obtención y mantenimiento del sello.

Parágrafo 2. La responsabilidad del etiquetado y uso apropiado del sello recaerá sobre el productor. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones de vigilancia y control sobre el uso adecuado del sello, conforme a sus competencias legales.

Parágrafo 3. La Agencia de Desarrollo Rural, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el marco de sus competencias, fomentará la comercialización y el desarrollo de canales de distribución de productos tradicionales de panela que cuenten con el sello, derivados de la Economía Campesina, Familiar Comunitaria y de los pueblos étnicos.

Parágrafo 4. Para efectos de la trazabilidad y control del sello, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- deberá estructurar, consolidar y actualizar la base de datos de pequeños productores tradicionales del subsector de panela a nivel nacional que hayan obtenido el sello, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.

Artículo 5. Adiciónese parágrafo 7 al artículo 29 de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará así:

Parágrafo 7. Los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, priorizarán el fomento y el fortalecimiento del cultivo de caña de panela, a través de un programa de extensión agropecuaria especializado en dicho cultivo, en aquellos departamentos donde exista producción en

programa para la identificación, caracterización, protección y fomento del material vegetal tradicional de caña panelera utilizado en la producción de panela artesanal. Este programa incluirá la caracterización técnica y científica del material vegetal considerado como tradicional, el establecimiento de criterios objetivos para calificar y certificar una semilla como tradicional, la creación de un registro de material vegetal tradicional con trazabilidad territorial, los mecanismos para garantizar su circulación e intercambio entre pequeños productores, el reconocimiento y registro de personas, familias y organizaciones custodias, así como los lineamientos para la protección de las parcelas donde se implementen plantaciones con este tipo de material vegetal.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará este programa en un plazo no mayor a seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, incluyendo un análisis del impacto sobre el comercio y la competitividad del sector.

Artículo 10. Fomento de la asociatividad y el cooperativismo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (JAEOS), creará de manera concertada con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país y la Superintendencia de Economía Solidaria, un programa de formación y capacitación sobre asociatividad y cooperativismo acorde a la territorialidad de la actividad productiva. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se encargará de la implementación del programa en coordinación con las entidades mencionadas.

Parágrafo. El programa deberá articularse con las estrategias y políticas existentes para el fomento de la asociatividad rural, evitando la duplicidad de esfuerzos y recursos, y aprovechando la experiencia y capacidad instalada de las entidades competentes en la materia.

Artículo 11. Formación y capacitación sanitaria. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- diseñarán, de manera concertada con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país un programa de formación y capacitación para pequeños productores tradicionales del sector de la panela, para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios dentro de los 6 (meses) siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Artículo 12. Infraestructura para la pequeña producción de panela. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de infraestructura para la pequeña producción tradicional de panela, en cumplimiento de lo establecido en el

<p>artículo 7 de la Ley 2005 de 2019. Este programa atenderá a grupos familiares vecinales con periferia de producción por municipio e incluirá: técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala para construcciones, hornos, maquinaria, equipamiento, sistemas de riego, tratamiento de agua potable y residual, moldeo, empaque, almacenamiento, y unidades sanitarias. El programa promoverá especialmente la utilización de energías alternativas renovables como energía solar, biodigestores, microgeneradores de energía eléctrica, energía eólica y equipos de extracción eficientes, sin perjuicio de incorporar otros avances técnicos y tecnológicos.</p> <p>Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como entidad responsable del programa, coordinará con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía los aspectos técnicos que correspondan a sus competencias. Las entidades territoriales donde se desarrolle la actividad panelera participarán en la implementación del programa según sus capacidades y competencias.</p> <p>Parágrafo 2. La financiación de estos programas podrá realizarse con recursos de cooperación internacional, esquemas de asociación o alianzas público privadas, concesiones a personas jurídicas de derecho privado, convenios interinstitucionales y recursos del Presupuesto General de la Nación, sujeto a su disponibilidad y asignación, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Artículo 13. Mecanismos de control al comercio de panela. Las alcaldías municipales con el apoyo del Gobierno Nacional realizarán estudios orientados a determinar las posibles irregularidades en los pesos y medidas de la panela, al igual que los pagos de la cuota de fomento panelero por kilogramo de panela. Para tal efecto, tendrán en consideración la reglamentación técnica que se exija para la producción y la comercialización de dicho producto.</p> <p>Artículo 14. Fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Agencia de Desarrollo Rural, liderará la implementación de los centros de acopio, almacenamiento, transformación y empaque de acuerdo con las necesidades de cada localidad. Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus entidades adscritas y vinculadas, apoyará la capacitación en mercadeo para las organizaciones de productores tradicionales de panela y el desarrollo de marcas de origen que generen identidad territorial, en el marco de los programas existentes para productos agrícolas.</p> <p>Parágrafo. La financiación de estos programas podrá realizarse con recursos de cooperación internacional, esquemas de asociación o</p>	<p>alianzas público-privadas, concesiones a personas jurídicas de derecho privado, convenios interinstitucionales y recursos del Presupuesto General de la Nación, sujeto a su disponibilidad y asignación, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Artículo 15. La comercialización de cualquier producto, que en su publicidad manifieste que contiene panela o infiera que contiene panela, deberá expresar el % de su composición en la ficha técnica y en rotulado del empaque, ocupando en este al menos de 1/10 del área frontal y empleando de forma estándar la siguiente expresión: "Contiene % porcentaje de panela en la composición", de manera que el consumidor se informe y en conjunto con la expresión de la lista de ingredientes, sobre la composición real del producto y con ello su decisión informada para la compra.</p> <p>Artículo 16. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 2227 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5. Comité Directivo. El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela será la Junta Directiva, presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, y compuesta por tres (3) representantes de dicho Ministerio, tres (3) de Fedepanela, tres (3) delegados de las asociaciones municipales o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero, tres (3) delegados de pequeños productores tradicionales del sector de la panela, tres (3) delegados de los pequeños productores del sector de la panela que pertenecen a la Organización Nacional de Pequeños productores del sector de la panela, dos (2) delegados de los mayores productores del sector de la panela que estén a paz y salvo en el pago de la cuota de fomento panelero y un (1) delegado de los productores exportadores de Panela.</p> <p>Artículo 17. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 2227 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. Para todos los efectos, el Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes, quienes tendrán voz pero no voto y servirán de apoyo para efectos de asegurar el objeto de este instrumento. El Comité directivo establecerá los procedimientos y reglas bajo las cuales se procederá en este sentido.</p> <p>Artículo 18. Adiciónese el parágrafo 5 del artículo 5 de la Ley 2227 de 2022, el cual quedará así:</p>
<p>Parágrafo 5. Las transacciones de panela entre comercializadores o intermediarios no serán beneficiarios de ningún mecanismo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.</p> <p>Artículo 19. Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 8° de la Ley 2227 de 2022, así:</p> <p>Parágrafo 2. El administrador del Fondo garantizará el registro de todos los pequeños productores del sector panelero en el Sistema de Información Panelera -SIPA-. Incluyendo las organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país de pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa en su condición de microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean igual o menor a 15 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 15 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas y los censados por el DANE.</p> <p>Artículo 20. Campañas de publicidad. El gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, promoverá campañas de publicidad de manera periódica para posicionar el sello de producción tradicional, artesanal y ancestral de los pequeños productores de panela beneficiarios de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. El Estado publicará la información relativa al sello, precios y mercados de los pequeños productores del sector de la panela, a través de las herramientas tecnológicas de la información y comunicación.</p> <p>Artículo 21. Adiciónese el parágrafo 3 al artículo 7 de la ley 2046 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 3. Se adelantarán estrategias para que se promueva la participación y elección de los pequeños productores tradicionales y artesanales de panela en los procesos de contratación pública.</p> <p>Artículo 22. Adiciónese el numeral octavo, al artículo 8 de la Ley 40 de 1990, así:</p> <p>8. Actividades de investigación y extensión vinculadas con: transformación y productos de valor agregado, desarrollo e innovación de productos a partir de jugo de caña, miel de caña o panela provenientes de trapiches paneleros de pequeños productores tradicionales de panela.</p> <p>Artículo 23. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA definirá en apoyo a los pequeños productores de bajos ingresos y pequeños productores tradicionales y artesanales de panela para la construcción de nuevos trapiches,</p>	<p>el mejoramiento de trapiches paneleros y la tecnificación de los trapiches paneleros considerando como requisito de aval al desembolso.</p> <p>Artículo 24. Promoción internacional de la panela tradicional. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de PROCOLOMBIA, o quien haga sus veces, promoverá la panela de producción tradicional en las ruedas de negocio con fines de exportación, brindará información sobre oportunidades comerciales y ofrecerá programas de formación y adecuación de oferta exportable a los pequeños productores de panela que cumplan con los requisitos y estándares internacionales de calidad.</p> <p>Parágrafo. La participación en ruedas de negocio y programas de exportación estará sujeta al cumplimiento de los requisitos sanitarios y de calidad exigidos por los mercados internacionales, para lo cual se deberá contar con el acompañamiento previo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y demás entidades competentes en materia de admisibilidad.</p> <p>Artículo 25. Ruta de para la Formalización del Sector Panelero. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como cabeza del sector, diseñará e implementará una ruta gradual para la formalización de las unidades productivas del sector panelero, en coordinación con las entidades competentes en cada dimensión de la formalización. Esta ruta tendrá como objetivo fortalecer las capacidades empresariales, productivas y comerciales de los productores paneleros para facilitar su acceso a los beneficios de la formalidad.</p> <p>Parágrafo 1. La ruta comprenderá las dimensiones de formalización empresarial relacionadas con el registro y operación formal de la unidad productiva, el cumplimiento progresivo de obligaciones laborales, la implementación de estándares de calidad e inocuidad, el cumplimiento de normativa ambiental aplicable y el desarrollo de capacidades para acceso a mercados, entre otros aspectos que determine la autoridad competente.</p> <p>Parágrafo 2. El proceso de formalización podrá incluir beneficios e incentivos definidos por las autoridades competentes, según la gradualidad en el cumplimiento de requisitos y la capacidad económica de las unidades productivas. Los beneficios específicos y sus condiciones serán reglamentados por el Gobierno Nacional.</p> <p>Artículo 26. Vigencia y Derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias. La</p>

vigencia y las disposiciones contenidas en la ley 2005 de 2019 no se verán afectadas por la presente ley.

De los honorables congresistas,



Nicolás Antonio Barguil Cubillos
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Córdoba

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DEL 2024 CÁMARA

por medio de la cual se rinde homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano, y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN VI CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY 304 DE 2024 Cámara

Bogotá, D. C., noviembre de 2024

Señor:
 HERNANDO GONZÁLEZ
 Presidente de la Comisión VI de Cámara de Representantes
 Ciudad

Referencia: Presentación informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 304 del 2024 Cámara "Por medio de la cual se rinde homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano, y se dictan otras disposiciones".

Estimado señor presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate en la Comisión VI del Proyecto de Ley No. 304 del 2024 Cámara "Por medio de la cual se rinde homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano, y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
 Representante de la Cámara de Representantes

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN VI CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY 304 DE 2024 Cámara

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley fue radicado por primera vez el día 11 de septiembre de 2024 ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, fue suscrito en coautoría por los congresistas: Alejandro García Ríos, Juan Pablo Gallo Maya, Juan Samy Merheg Marun, Miguel Uribe Turbay, María Fernanda Cabal Molina, Diego Patiño Amariles, Carolina Giraldo Botero, Aníbal Gustavo Hoyos Franco.

Este proyecto fue publicado en la gaceta 1528/2024 y, posteriormente, el día 21 de noviembre la Mesa Directiva de la Comisión designó como ponente único al representante Alejandro García Ríos.

II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Esta ley tiene por objeto rendir homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por ser un referente nacional frente a la contribución, promoción, fomento y protección de los procesos culturales en el país, con un especial énfasis en la inclusión social en todos los ámbitos de la cultura.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 4 artículos, el primer artículo define el propósito de la ley, el cual, busca rendir homenaje al Museo de Arte de Pereira en su 50º aniversario, reconociéndose como un referente nacional por su aporte a la promoción, protección y fomento de los procesos artísticos y culturales, destacando su enfoque en la inclusión social en el ámbito cultural.

El artículo segundo establece que el Gobierno Nacional, en coordinación con el gobierno local, se encargará de preservar, divulgar y fomentar los procesos artísticos y culturales del Museo de Arte de Pereira, con especial atención a las obras expuestas en el museo.

Por otro lado, el artículo tercero autoriza al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a asignar recursos del presupuesto anual para garantizar la implementación de las medidas estipuladas en la ley.

<p>Finalmente el artículo cuarto, declara que la ley entrará en vigor una vez sea sancionada y promulgada, derogando cualquier disposición que sea contraria a sus principios.</p> <p style="text-align: center;">IV. MARCO JURÍDICO</p> <p>Fundamentos Constitucionales:</p> <p>El artículo 70 de la Constitución política establece el deber del Estado de promover el acceso a la cultura de la siguiente forma:</p> <p>Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.</p> <p>La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.</p> <p>Una vez se establece el deber del estado frente a la promoción de la cultura, el artículo 71 establece la creación de incentivos para personas e instituciones que fomenten la cultura:</p> <p>Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.</p> <p>Fundamentos Legales:</p> <p>La ley 397 de 1997, Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias, establece en sus artículos 49, 50, 51, 52 y 55, el deber por parte del Estado de la protección, conservación y desarrollo, de los museos existentes, así como generar recursos para que puedan financiar sus proyectos o programas, entre otras obligaciones que le darían más viabilidad a su misión cultural y artística:</p> <p>ARTÍCULO 49.- Fomento de museos. Los museos del país son depositarios de bienes muebles, representativos del Patrimonio Cultural de la Nación. El Ministerio de Cultura, a través del Museo Nacional, tiene bajo su responsabilidad la protección, conservación y desarrollo de los Museos existentes y la adopción de incentivos para la creación de nuevos Museos en todas las áreas del Patrimonio Cultural de la Nación. Así mismo estimulará el carácter activo de los Museos al servicio de los diversos niveles de educación como entes enriquecedores de la vida y de la identidad cultural nacional, regional y local.</p>	<p>ARTÍCULO 50.- Investigación científica e incremento de las colecciones. Desarrollado por la Ley 932 de 2004. Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, crearán programas de estímulo a la investigación y catalogación científica de los bienes muebles de patrimonio cultural existentes en todos los museos del país, a través de convenios con las universidades e institutos dedicados a la investigación histórica, científica y artística nacional e internacional, y fomentará el incremento de las colecciones mediante la creación y reglamentación de incentivos a las donaciones, legados y adquisiciones.</p> <p>ARTÍCULO 51.- Especialización y tecnificación. El Ministerio de Cultura, mediante convenios internacionales en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, impulsará la especialización de los recursos humanos encargados de los museos del país y la tecnificación de las exhibiciones permanentes y temporales, así como la creación de programas de intercambio y cooperación técnica internacional en esta área.</p> <p>ARTÍCULO 52.- Protección y seguridad de los museos. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de normas mínimas de seguridad para la protección y resguardo de patrimonio cultural que albergan los museos en todo el territorio nacional, con el fin de fortalecer las disposiciones regionales y municipales que sean implantadas en esta área.</p> <p>ARTÍCULO 55.- Generación de recursos. El Estado, a través del Ministerio de Cultura, estimulará y asesorará la creación de planes, programas y proyectos de carácter comercial, afines con los objetivos de los museos, que puedan constituirse en fuentes de recursos autónomos para la financiación de su funcionamiento.</p> <p>Así mismo, el Ministerio de Cultura podrá adquirir y comercializar bienes y servicios culturales para fomentar la difusión del patrimonio y la identidad cultural dentro y fuera del territorio nacional.</p> <p style="text-align: center;">V. JUSTIFICACIÓN</p> <p>Antecedentes del Museo de Arte de Pereira.</p> <p>El Museo de Arte de Pereira fue fundado bajo la figura de "El centro de Arte Actual" y pasa convertirse en la Fundación Museo de Arte de Pereira en el año 1996, inaugurando su sede actual, la cual se constituye como una de las principales infraestructuras culturales de la ciudad, realizando aportes significativos en la formación de públicos y en la profesionalización alrededor de las artes visuales.</p> <p>Desde entonces el Museo de Arte de Pereira ha sido la casa de diferentes proyectos artísticos y culturales, brindando la posibilidad a quienes lo visitan para que se acerquen a las obras de los más importantes artistas locales, nacionales e internacionales, entre los cuales se encuentran: Fernando Botero, Manuel Hernández, Enrique Grau, Gonzalo Ariza, Ramírez Villamizar, María Paz Jaramillo, Santiago</p>
<p>Cárdenas, Carlos Rojas, Pedro Ruíz, Ofelia Rodríguez, Luz María Salazar Jaramillo, Adriana Arenas, Luis Caballero, Ferranti Ferrari (Francia), Jose María Mellado (España), Grupo Arتهíbrida (Brasil), Diego Rivera y Frida Kahlo (México).</p> <p>Así mismo, el Museo de Arte de Pereira se han exhibido alrededor de 770 exposiciones, como también ha sido sede de las muestras culturales de Comic de Ecuador, Perú y Francia, AÚN 44 Salón Nacional de Artistas, 5 Salones Regionales de Artistas (selectivo al nacional), 1 salón Jhonie Walker de las Artes, 2 salones de artistas Jóvenes "Espacio Abierto", 2 salones "Arte y Ciudad", 2 salones "Después de la modernidad", 2 salones "La escuela en el museo", FOTOURBE, entre otros. Así como de varios diplomados en estética, teoría, historia y crítica del arte.</p> <p>En los últimos años el Museo de Arte de Pereira ha recibido alrededor de 36.000 visitantes de toda la región y el país, de hecho, muchos de ellos han sido estudiantes de colegios y universidades del sector público.</p> <p>Cabe resaltar que el Museo de Arte de Pereira, como referente de procesos artísticos y culturales también desarrolla espacios como el Festival Gastronómico Internacional, el cual se lleva a cabo en la ciudad de Pereira con el objetivo de que en la ciudad se pueda disfrutar de la oferta gastronómica y cultural que se puede encontrar en Pereira.</p> <p>De esta manera, a través de los años, desde su creación, el Museo de Arte de Pereira ha promovido la realización de diferentes eventos artísticos y culturales que le han permitido a la ciudadanía de la región y el país disfrutar de los amplios beneficios que genera el arte y la cultura en la vida cotidiana.</p> <p>Importancia del Museo de Arte de Pereira</p> <p>El Museo de Arte de Pereira, como segunda infraestructura cultural de Pereira, cuenta con diversos espacios y escenarios, entre ellos el Teatro Don Juan María Marulanda, equipado para las artes escénicas y la proyección de cine, cuenta con capacidad para acoger 300 personas; la Biblioteca Hernando Mejía Arias; donde se han programado tertulias literarias, presentaciones de libros, talleres de escritura creativa y actividades para promover el hábito de la lectura en todos los grupos generacionales; una Sala Dinámica donde tienen lugar los talleres de arte dirigidos a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de todo el departamento de Risaralda, de hecho, cada año se atienden alrededor de 800 estudiantes de colegios públicos que encuentran en este espacio una oportunidad para formar su pensamiento creativo y la sala de música y vídeo, donde se realizan distintas conferencias, conversatorios y tertulias de diversas temáticas.</p> <p>Todos estos espacios se constituyen en una plataforma para la promoción, investigación y creación cultural, reflejando un trabajo de manera articulada con diferentes organizaciones y colectivos sociales, culturales y artísticos, que han</p>	<p>encontrado en el Museo de Arte de Pereira un aliado estratégico para desarrollar sus iniciativas. En lo que va del 2023, se han apoyado la realización de los laboratorios creativos de la Muestra de Libro Autogestionado (MULA), el Festival Internacional de Cine por los Derechos Humanos, al Colectivo Embera Trans Mariposas del Café, el proceso de creación teatral de Cicuta Teatro y de dramaturgia para la danza de Surrungueo Montañero.</p> <p>Así mismo, el museo, con el propósito de acercarse a un público cada vez más amplio ha creado las EXPERIENCIAS MAP, un conjunto de actividades que buscan sensibilizar a empresarios de la región y sus trabajadores sobre el patrimonio que representa el Museo para la ciudad y la importancia de apropiarse de éste. Este centro artístico y cultural de la ciudad de Pereira, le está apostando con total decisión a la inclusión de los diversos grupos poblacionales, la comunidad LGBTQ+, quienes han tenido una presencia significativa en la programación, acogiéndose con respeto y aprecio.</p> <p>Recientemente, con "La poética de la inclusión" de manera colectiva y con un equipo interdisciplinar, el Museo de Arte, dio un salto a construir una experiencia multisensorial que incluye visitas guiadas que integran a público general y con discapacidad visual y auditiva, así como talleres de paisajes sonoros y conciertos dibujados.</p> <p>Finalmente, es importante mencionar que, el Museo de Arte de Pereira, hace parte del Programa Nacional de Concertación Cultural y del Programa de Fortalecimiento de Museos. En el 2023 este proyecto como objetivo principal: "Propiciar experiencias poéticas y acontecimientos estéticos en las audiencias que visitan el Museo de Arte de Pereira a través de la investigación, creación, exhibición, puesta en tensión y articulación de diversas prácticas y propuestas que, desde las artes visuales en articulación con las artes vivas, contribuyan a la construcción de relatos divergentes sobre nuestra historia, pero sobre todo que permitan la reflexión sobre un futuro donde la paz total sea una posibilidad real.</p> <p>Retos del Museo de Arte</p> <p>Queda demostrado, que el Museo de Arte de Pereira es fundamental para el desarrollo de procesos artísticos y culturales en la Región, articula, promueve y fomenta las distintas iniciativas de este, permitiendo que la ciudadanía en general, desde una mirada inclusiva, pueda participar y recibir de todos los beneficios que representa el arte y la cultura para las personas.</p> <p>Sin embargo, es claro que, a pesar de todo el esfuerzo hecho por el museo por llevar a cabo su propósito, mantener el funcionamiento de una estructura como esta, ha presentado diferentes retos, entre ellos combatir con las implicaciones del paso del</p>

tiempo, que han generado diferentes inconvenientes en la estructura de sus instalaciones.

Por lo anterior, es fundamental propender por el apoyo del gobierno nacional y local, en busca de que esta infraestructura cultural pueda permanecer en buenas condiciones, al servicio de la región y el país.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTÍCULO	MODIFICACIONES	OBSERVACIONES
Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto rendir homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por ser un referente nacional frente a la contribución, promoción, fomento y protección de los procesos artísticos y culturales en el país, con un especial énfasis en la inclusión social en todos los ámbitos de la cultura.	Sin modificaciones	
Artículo 2. Preservación y divulgación. El Gobierno Nacional contribuirá a la preservación, divulgación y fomento de los procesos artísticos y culturales desarrollados por el Museo de Arte de Pereira, especialmente de las obras expuestas en este.	Artículo 2. Preservación y divulgación. El Gobierno Nacional <u>en coordinación con el gobierno local</u> contribuirá a la preservación, divulgación y fomento de los procesos artísticos y culturales desarrollados por el Museo de Arte de Pereira, especialmente de las obras expuestas en este.	Se ajusta texto de acuerdo a las conclusiones de la mesa técnica llevada a cabo con el Ministerio de Cultura
Artículo 3. Partidas presupuestales. A partir de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, estará autorizado para asignar partidas	Sin modificaciones	

presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.		
Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4. Vigencia y <u>Derogatorias</u> . La presente ley rige a partir de sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta texto

VII. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta versa sobre el fortalecimiento de la participación ciudadana por medio de mejorar y ampliar las herramientas de las veedurías ciudadanas.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa, mediante 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 per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador: particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra 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”.

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

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

VIII. PROPOSICIÓN

Conforme a lo considerado en el presente informe y de acuerdo al artículo 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, me permito presentar informe de ponencia POSITIVA, y solicito a los integrantes de la Comisión VI Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes estudiar en primer debate al Proyecto de Ley 304 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se rinde homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano, y se dictan otras disposiciones”*.

Atentamente,

Alejandro García R.
ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante de la Cámara de Representantes

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DE 2024 CÁMARA

“Por medio de la cual se rinde homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano, y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto rendir homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por ser un referente nacional frente a la contribución, promoción, fomento y protección de los procesos artísticos y culturales en el país, con un especial énfasis en la inclusión social en todos los ámbitos de la cultura.

Artículo 2. Preservación y divulgación. El Gobierno Nacional en coordinación con el gobierno local contribuirán a la preservación, divulgación y fomento de los procesos artísticos y culturales desarrollados por el Museo de Arte de Pereira, especialmente de las obras expuestas en este.

Artículo 3. Partidas presupuestales. A partir de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, estará autorizado para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

Artículo 4. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Alejandro García R.
ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante de la Cámara de Representantes

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 27 de noviembre de 2024

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 304 de 2024 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE RINDE HOMENAJE AL MUSEO DE ARTE DE PEREIRA EN SU QUINCUAGÉSIMO ANIVERSARIO, POR SU CONTRIBUCIÓN A LA CULTURA Y EL ARTE COLOMBIANO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Dicha ponencia fue firmada por el Honorable Representante **ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 839/24 del 27 de noviembre de 2024, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

CONTENIDO

Gaceta número 2088 - Viernes, 29 de noviembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara y texto propuesto del Proyecto de Ley número 042 de 2024 Cámara, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 176 de 2024 Cámara, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones - Producción tradicional de panela	8
Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 304 del 2024 Cámara, por medio de la cual se rinde homenaje al Museo de Arte de Pereira en su quincuagésimo aniversario, por su contribución a la cultura y el arte colombiano, y se dictan otras disposiciones.....	22