



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2209

Bogotá, D. C., viernes, 21 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

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 SEGUNDO DEBATE DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE
2024 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se
dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 de marzo de 2025.

Honorable Representantes Directivos de Cámara

JOSÉ OCTAVIO CARDONA**SANDRA MILENA RAMÍREZ**

Honorable Secretario

CAMILO ERNESTO ROMERO

**Referencia: Informe de Ponencia para
Segundo Debate del Proyecto de Ley número 151
de 2024 Cámara.**

De conformidad con nuestra calidad de Ponentes del proyecto de ley de la referencia, y acorde a designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de Cámara y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar **Ponencia Positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 151 de 2024 Cámara, por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

LEYLA MARLENY RINCÓN
Representante a la Cámara
Departamento del Huila
Pacto Histórico

HERMES EVELIO PETE VIVAS
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca
Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH) se creó mediante la Ley 118 de 1994, con el objetivo de impulsar el desarrollo y la competitividad del sector hortifrutícola en Colombia. La ley estableció la Cuota de Fomento hortifrutícola, un tributo equivalente al 1% del valor de venta de frutas y hortalizas, como fuente de financiación del Fondo.

La creación del FNFH respondió a la necesidad de fortalecer el sector hortifrutícola colombiano, que en ese momento enfrentaba diversos desafíos, como la baja productividad, la falta de acceso a tecnología y mercados, y la alta dependencia de las importaciones. Objetivos: El FNFH se creó con el propósito de:

- Incentivar la producción de frutas y hortalizas.
- Mejorar la calidad y la competitividad de los productos hortifrutícolas colombianos.
- Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector.
- Fortalecer la asociatividad y la organización de los productores.
- Ampliar los mercados para las frutas y hortalizas colombianas

El sector hortifrutícola colombiano ha tenido un papel fundamental en la economía del país, generando empleo, ingresos y contribuyendo a la seguridad alimentaria. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH) ha sido una herramienta clave para el desarrollo de este sector, creado mediante la Ley 118 de 1994 y reglamentado posteriormente por diversos instrumentos jurídicos.

Análisis por Instrumento:

- Ley 118 de 1994: Esta ley crea el FNFH como un parafiscal administrado por Asohofrucol, gremio representativo del sector hortifrutícola. La ley establece los objetivos del Fondo, que incluyen:

Promover la investigación, prestar asistencia técnica, transferir tecnología, capacitar, acopiar y difundir información, estimular la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio y distribución, apoyar las exportaciones y propender a la estabilización de precios de frutas y hortalizas, de manera que se consigan beneficios tanto para los productores como para los consumidores nacionales, y el desarrollo del Subsector.

- Ley 726 de 2001: Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 118 de 1994.

- Decreto número 2025 de 1996: reglamenta el Capítulo V de la Ley 101 de 1993 y las Leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993, 114, 117, 118 y 138 de 1994 que incorpora aspectos de mecanismos de control interno y externo, así como disposiciones varias.

- Decreto número 3748 de 2004: reglamenta los aspectos del ámbito de aplicación de la contribución, el recaudo, administración del fondo, la dirección del fondo.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO

Proyecto de Ley número 151 de 2023 Cámara, por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones, fue inicialmente radicado en la Cámara de Representantes por los autores honorable Senadora Isabel Cristina Zuleta López, honorable Senadora Sandra Ramírez Lobo, honorable Senador Jael Quiroga Carrillo, honorable Senadora Gloria Inés Flórez Schneider, honorable Senadora Clara Eugenia López Obregón, honorable Senadora Catalina del Socorro Pérez Pérez, honorable Senador Julio César Estrada Cordero, honorable Representante Ermes Evelio Pete Vivas, honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa, honorable Representante Norman David Bañol Álvarez, honorable Representante Susana Gómez Castaño, honorable Representante Mary Anne Andrea Perdomo, honorable Representante Leyla Marleny Rincón Trujillo, honorable Representante Gildardo Silva Molina, honorable Representante Etna Támara Argote Calderón, honorable Representante Jorge Andrés Cancimance López, honorable Representante Pedro José Suárez Vacca, honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, honorable Representante Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, honorable Representante Carmen Felisa Ramírez Boscán.

Dicho proyecto aborda su trámite legislativo en la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 1424 de 2024.

La Ponencia Positiva para primer debate en la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes fue publicada en la **Gaceta del**

Congreso número 1968 de 2024 Cámara; y en fecha 12 de noviembre de 2024 fue debatida y aprobada en dicha Comisión con proposiciones avaladas.

Adicionalmente, fuimos designados como ponentes para segundo debate por estrado, al finalizar el trámite en la Comisión V Constitucional de la Cámara de Representantes.

El 5 de diciembre se concretó mesa de trabajo con funcionarios de planta del Ministerio de Agricultura del grupo de cadenas, que realizaron varias observaciones a la ponencia aprobada por la Comisión V. Así como con un nutrido grupo de contralores delegados, encargado s de la supervisión de los fondos parafiscales y del seguimiento en particular de este.

Posterior a ello, se presentaron otras observaciones realizadas por asociaciones de productores, que presentaron diversas observaciones al articulado, y junto con ex delegados del comité científico de Asofruhucol, se realizaron varias modificaciones, una vez entendidas las propuestas que optimizaron el proyecto de ley.

3. NORMATIVIDAD

3.1 Marco legal internacional:

Para el desarrollo de esta ponencia, se analiza el marco internacional, y orientar el ajuste de esta ley al cumplimiento de los compromisos internacionales y las recomendaciones del Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura¹.

El Tratado se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Se destacan elementos centrales, ajustando la normativa nacional a este tratado:

Las Partes Contratantes acuerdan que la responsabilidad de hacer realidad los Derechos del agricultor en lo que se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura incumbe a los gobiernos nacionales. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante deberá, según proceda y con sujeción a su legislación nacional, adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los Derechos del agricultor, en particular:

a) *La protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;*

b) *El derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y*

c) *El derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los*

¹ Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO, 2009.

recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

De acuerdo con el Tratado en su artículo 13 - Distribución de beneficios en el sistema multilateral, las Partes Contratantes acuerdan que *“los beneficios que se deriven de la utilización, incluso comercial, de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en el marco del sistema multilateral se distribuyan de manera justa y equitativa mediante los siguientes mecanismos: el intercambio de información, el acceso a la tecnología y su transferencia, la creación de capacidad y la distribución de los beneficios derivados de la comercialización, teniendo en cuenta los sectores de actividad prioritaria del Plan de acción mundial progresivo, bajo la dirección del órgano rector”*.

En este orden de ideas, esta ley obedece a los siguientes mecanismos del tratado:

d) Distribución de los beneficios monetarios y de otro tipo de la comercialización

i) Las Partes Contratantes acuerdan, en el marco del sistema multilateral, adoptar medidas con el fin de conseguir la distribución de los beneficios comerciales, por medio de la participación de los sectores público y privado en actividades determinadas con arreglo a lo dispuesto en este Artículo, mediante asociaciones y colaboraciones, incluso con el sector privado, en los países en desarrollo y los países con economía en transición para la investigación y el fomento de la tecnología.

ii) Las Partes Contratantes acuerdan que el acuerdo modelo de transferencia de material al que se hace referencia en el artículo 12.4 deberá incluir el requisito de que un receptor que comercialice un producto que sea un recurso fitogenético para la alimentación y la agricultura y que incorpore material al que haya tenido acceso al amparo del sistema multilateral, deberá pagar al mecanismo a que se hace referencia en el artículo 19.3f una parte equitativa de los beneficios derivados de la comercialización de este producto, salvo cuando ese producto esté a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores, en cuyo caso deberá alentarse al receptor que lo comercialice a que efectúe dicho pago.

El órgano rector podrá decidir, si lo desea, establecer diferentes cuantías de pago para las diversas categorías de receptores que comercializan esos productos; también podrá decidir si es o no necesario eximir de tales pagos a los pequeños agricultores de los países en desarrollo y de los países con economía en transición. El órgano rector podrá ocasionalmente examinar la cuantía del pago con objeto de conseguir una distribución justa y equitativa de los beneficios y podrá también evaluar, en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del presente Tratado, si el requisito de un pago obligatorio que se estipula en el acuerdo de transferencia de material se aplicará también en aquellos casos en que los productos comercializados estén a disposición de otras personas, sin

restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores.

Esta Ponencia presenta ajustes de acuerdo con las recomendaciones de la FAO y los documentos de recomendación técnica asociada.

3.2 Jurisprudencia

Las cortes han abordado la legalidad del presente fondo, su importancia en para el sector, el desarrollo agropecuario del país y su administración, dentro de las sentencias de especial relevancia encontramos

Sentencia C-644/16: administración y recaudo de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- una sentencia que contó con 3 salvamentos de voto: señala que “En atención a que las contribuciones parafiscales son recursos públicos el artículo 29 del Estatuto Orgánico el Presupuesto, prevé que el manejo, administración y ejecución de estos se hará en la forma dispuesta en la Ley y se destinarán exclusivamente al objeto establecido en ella. En este precepto, están previstas de forma genérica, las modalidades de administración de recursos parafiscales, tanto por órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación, como por entidades que no estén comprendidas en el mismo. En la misma dirección y de manera general, la Ley 101 de 1993 adoptó una política de fomento, desarrollo y protección de las actividades agropecuaria y pesquera, dentro de la cual dedicó el Capítulo V al recaudo, administración, destinación y presupuesto de los recursos parafiscales dirigidos a esos sectores, autorizando que tal administración pueda hacerse por intermedio de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno nacional”.

Sentencia C-132/09: CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL-Concepto

En nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto –aunque en ocasiones se registre en él– afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que solo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la Ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el preconditionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados.

3.3 Componentes Técnicos

FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN Y RECAUDO DEL FNFH

En principio, es pertinente mencionar que la Ley ‘10’1 de 1993 establece principios y reglas generales aplicables al recaudo y administración de contribuciones parafiscales. En el capítulo V de la mencionada ley, “Contribuciones Parafiscales Agropecuarias y Pesqueras, se relacionan las reglas relativas a la definición de tales contribuciones (artículo 29); a su régimen de administración y recaudo (artículo 30), a los propósitos generales que persiguen (artículo 31); a los fondos especiales constituidos para el efecto, así como los recursos que los integran (artículo 32); los presupuestos que deben elaborarse y ejecutarse respecto de tales fondos (artículo 33); a la obligación del Gobierno de vigilar que los particulares cumplan sus obligaciones de recaudo y pago de las contribuciones (artículo 34); y a la sujeción de todas las contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras preexistentes a lo dispuesto en la Ley 101 de 1993 (artículo 35)1. En consecuencia, la Ley 101 de 1993 constituye el marco general de aplicación, la cual es complementada para el subsector de frutas y hortalizas mediante la Ley 118 de 1994 y demás normas complementarias.

En consonancia con lo anterior, mediante la Ley 118 de 1994, modificada en algunos de sus apartes por la Ley 726 de 2001, se dispuso la creación del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH), donde establece en el artículo 9° que el Ministerio de Agricultura contratará con la Asociación Hortifrutícola de Colombia (Asohofrucol), la administración del Fondo, debiéndose señalar lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, los criterios de gerencia estratégica y administración por objetivos, la definición y establecimientos de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora, y los demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos.

En ese marco, se hace conducente mencionar la naturaleza jurídica de la Asociación Hortifruticola de Colombia (Asohofrucol)., la cual es una entidad gremial sin ánimo de lucro, de carácter privado, que en virtud de la administración del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH), constituido por los recursos provenientes de la contribución parafiscal que grava al subsector, debe realizar la inversión del tributo dentro de los objetivos dispuestos en el artículo 15 de la Ley 118 de 1994, a saber: ‘Promover la investigación, prestar asistencia técnica, transferir tecnología, capacitar, acopiar y difundir información, estimular la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio y distribución, apoyar las exploraciones y propender a la estabilización de precios de frutas y hortalizas, de manera que se consigan beneficios tanto para los productores como para los consumidores nacionales, y el desarrollo del Subsector.

Respecto a la función administrativa de recaudo, se menciona que Asohofrucol es el sujeto activo del tributo al ser nombrado la entidad a cargo de la administración de los recursos públicos parafiscales del subsector hortifrutícola. Asimismo, el recaudador es la figura creada por el artículo 5° de la Ley 118 de 1994 modificado por el artículo 2° de la Ley 726 de 2001, el cual es el sujeto encargado de efectuar la retención de la Cuota de Fomento Hortifrutícola respecto a las operaciones de compras de frutas y hortalizas, para su posterior traslado al Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, a saber, serán recaudadores de la Cuota de Fomento, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno.

Para comprender la dimensión e importancia del fondo en cuestión es importante abordar el presupuesto que ha tenido el fondo en los últimos 5 años o vigencias, donde podemos detallar un incremento constante en su recaudo, como se puede observar en las siguientes imágenes:



RECAUDO CUOTA DE FOMENTO HORTIFRUTICOLA VIGENCIAS 2019 - 2023					
Departamento	Vigencia 2019 (€)	Vigencia 2020 (€)	Vigencia 2021 (€)	Vigencia 2022 (€)	Vigencia 2023 (€)
ANTIOQUIA	\$ 6.432.890.087	\$ 7.751.537.995	\$ 8.805.330.873	\$ 11.137.833.326	\$ 12.697.880.015
ARAUCA	\$ 3.874.750	\$ 10.735.216	\$ 19.789.774	\$ 30.884.302	\$ 25.728.240
ATLANTICO	\$ 2.867.999.776	\$ 2.608.727.683	\$ 2.625.508.203	\$ 3.250.632.706	\$ 3.628.697.809
BOGOTÁ D.C.	\$ 5.014.391.274	\$ 5.420.048.797	\$ 6.396.893.714	\$ 8.354.493.198	\$ 9.781.771.635
BOLÍVAR	\$ 488.141.195	\$ 373.510.500	\$ 426.014.965	\$ 654.920.001	\$ 697.725.548
BOYACÁ	\$ 614.247.815	\$ 332.082.655	\$ 504.448.524	\$ 595.627.198	\$ 747.299.859
CALDAS	\$ 362.723.191	\$ 619.175.326	\$ 869.022.033	\$ 962.129.893	\$ 2.578.378.292
CAQUETA	\$ 69.327.388	\$ 65.788.933	\$ 97.303.279	\$ 120.575.369	\$ 109.694.464
CASARE	\$ 101.588.864	\$ 101.789.316	\$ 127.818.274	\$ 188.657.195	\$ 172.840.370
CAUCA	\$ 252.892.703	\$ 204.989.191	\$ 217.582.812	\$ 243.443.468	\$ 236.159.606
CESAR	\$ 65.627.064	\$ 50.549.542	\$ 68.965.670	\$ 90.258.555	\$ 124.991.641
CÓRDOBA	\$ 37.491.559	\$ 33.259.529	\$ 37.089.995	\$ 65.833.359	\$ 86.723.829
CUNDINAMARCA	\$ 1.553.048.535	\$ 1.602.091.780	\$ 2.003.491.501	\$ 2.409.220.380	\$ 2.925.408.460
LA GUAJIRA	\$ 19.365.640	\$ 8.699.250	\$ 11.543.429	\$ 13.807.869	\$ 24.578.081
HUILA	\$ 219.194.114	\$ 165.540.556	\$ 196.622.528	\$ 290.465.505	\$ 326.320.170
MACALEDIA	\$ 218.224.262	\$ 121.916.940	\$ 123.706.187	\$ 186.320.929	\$ 328.085.276
META	\$ 68.243.930	\$ 58.863.796	\$ 94.523.140	\$ 139.829.990	\$ 193.545.217
NARIÑO	\$ 188.519.911	\$ 161.316.690	\$ 200.261.222	\$ 263.719.681	\$ 259.464.281
NORTE DE SANTANDER	\$ 250.089.253	\$ 278.834.993	\$ 328.960.198	\$ 364.097.684	\$ 408.948.821
PUTUMAYO	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 10.308.838
QUINDÍO	\$ 340.247.514	\$ 633.928.700	\$ 918.555.190	\$ 968.911.023	\$ 1.122.908.279
RISARALDA	\$ 714.487.286	\$ 906.790.844	\$ 1.411.940.572	\$ 1.481.003.091	\$ 2.140.220.913
SANTANDER	\$ 81.259.207	\$ 49.324.955	\$ 38.425.475	\$ 47.413.197	\$ 111.143.862
SANTANDER	\$ 749.110.792	\$ 881.090.330	\$ 1.148.898.613	\$ 1.616.254.794	\$ 1.995.023.295
SUCRE	\$ 37.854.369	\$ 31.843.658	\$ 25.172.065	\$ 21.549.905	\$ 25.600.892
TOLIMA	\$ 207.332.420	\$ 203.025.892	\$ 228.877.713	\$ 355.837.912	\$ 524.355.882
VALLE DEL CAUCA	\$ 3.507.532.454	\$ 3.294.674.510	\$ 3.323.484.751	\$ 4.071.371.141	\$ 4.995.884.420
VAUPES	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 11.478.919
TOTAL RECAUDO ANUAL CPH (€)	24.426.791.328	26.100.482.253	30.351.312.679	37.943.877.883	46.373.803.237

El FNFH en comparación con otros fondos agrícolas y forestales, se ubica en los 5 primeros por su asignación presupuestal, según la vigencia del año 2024 reportada por el Ministerio de Agricultura, pero muy a pesar de tener el manejo de tan altas sumas de dinero, los productores, que son quienes hacen los debidos aportes, no ven reflejados en

sus territorios los planes de acción que ejecuta el administrador de dicho fondo.

EMPLEOS DE CORRIENTES									
FONDO	RECAUDADOR ACTUAL	LANCINAMIENTO		TOTAL		RESERVA	CONTRAPRESTACIÓN AL ADMINISTRADOR (VALORES)	CONTRAPRESTACIÓN AL ADMINISTRADOR (PORCENTAJE)	ADMINISTRADOR DEL FONDO
		COSTA ADMON Y AUDITORÍA	INVERSIÓN Y FUNCIONAMIENTO	TOTAL	ING.				
ALGODONERO	CONVALCÓN	24183	638.562	1.089.339	583.077	68.474	10%	CONVALCÓN	
ARROZERO	FEDEARROZ	5.977.324	31.346.857	43.739.081	12.389.954	2.837.871	10%	FEDEARROZ	
CACAO	FEDECACAO	4.255.397	12.577.335	20.432.685	2.036.230	1547.437	10%	FEDECACAO	
CAUCHO	COOPERACIÓN CAUCHERA								COOPERACIÓN CAUCHERA
	COLOMBIANA	277.130	525.181	2.137.281	1.032.180	80.185	10%	10%	COLOMBIANA
CAPIVASTA	FEVALCE	176.547	7.395.231	12.904.857	5.588.025	645.395	10%	10%	FEVALCE
CAJALÍ	FEVALCE	488.124	2.488.747	5.058.883	2.582.136	254.741	10%	10%	FEVALCE
CAJICUT	ASOPIRUCOL	9.038.739	50.608.929	60.384.902	9.755.933	1.637.521	10%	10%	ASOPIRUCOL
CAJICUT	FEVALCE	177.130	2.508.490	3.281.887	175.237	382.387	10%	10%	FEVALCE
CAJICUT	FEVALCE	14.471.444	102.823.293	254.718.158	97.355.699	11.039.220	10%	10%	FEVALCE
CAJICUT	FEVALCE	2.286.197	5.181.311	5.582.283	300.852	508.721	10%	10%	FEVALCE
CAJICUT	FEVALCE	15.625	104.435	195.630	15.174	16.880	10%	10%	FEVALCE
CAJICUT	FEVALCE	3.152.577	14.722.828	25.382.685	11.071.051	1.101.380	10%	10%	FEVALCE
TOTAL		43.571.143	235.539.320	435.539.320	191.369.805				
		10%	10%	10%					

F.F.F.F.F. Asociaciones de Comercio y Producción

Es evidente dicha situación cuando consultamos los programas ejecutados por el FNFH en la vigencia 2023, donde detallamos un especial énfasis de inversión en materia de: comercialización, centros de acopio e investigación, programas que su gran mayoría van dirigidos a intermediarios, agroindustrias y empresas del sector privado, explicando porque los recursos nunca se ven aterrizados a quienes hoy son los contribuyentes del fondo, los productores y confirmando con hechos la manifestación de su descontento con la administración en manos de un privado.

No de PROYECTOS	PROGRAMA	VALOR FINANCIACIÓN FNFH SOLICITADA AÑO 2023	VALOR FNFH EJECUTADO AÑO 2023	% AVANCE
12	PROGRAMA DESARROLLO TECNOLÓGICO	\$ 34.784.958.624	\$ 34.652.225.746	100%
2	Investigación	\$ 544.442.426	\$ 544.442.426	100%
10	Transferencia de Tecnología - Asistencia Técnica	\$ 36.138.508.193	\$ 36.185.783.320	100%
3	PROGRAMA DE MERCADO Y COMERCIALIZACIÓN	\$ 490.332.092	\$ 490.858.215	99%
3	Comercialización, Canal de acopio y distribución	\$ 490.332.092	\$ 490.858.215	99%
4	PROGRAMA ASIA ECONÓMICA	\$ 3.472.936.169	\$ 3.427.106.480	99%
4	Acopio y difusión de la información	\$ 3.472.936.169	\$ 3.427.106.480	99%
19	TOTAL	\$ 41.354.218.885	\$ 40.770.193.441	99%
UNIDADES DE GESTIÓN		SOLICITUD AÑO 2023	EJECUCIÓN AÑO 2023	% AVANCE
GASTOS ADMINISTRATIVOS Y DE FUNCIONAMIENTO		\$ 6.108.837.638	\$ 6.176.390.370	100%
GASTOS FUNCIONAMIENTO RECURSO		\$ 3.763.438.721	\$ 3.462.438.601	92%
SUBTOTAL		\$ 9.872.276.359	\$ 9.638.828.971	99%
GRAN TOTAL AÑO 2023		\$ 51.128.495.244	\$ 50.608.929.412	99%

Esta situación es contraria a lo expresado en el Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Particularmente, en lo referido a *adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los **Derechos del agricultor***, en particular:

- a) La protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;
- b) El derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y
- c) el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

Así las cosas y con mérito en lo expuesto con antelación, vemos la importancia de cada uno de los puntos abordados por la presente ley:

1. Democratiza y generar participación ciudadana en la toma de decisiones respecto de los planes y programas de inversión que adelante el FNFH, pues esto permite el acceso real y material de los recursos a las poblaciones que lo requieren y quienes son desde el principio los contribuyentes del fondo, por ende, deberían ser los primeros beneficiarios, el primer eslabón en la cadena productiva.

2. Reintegrar un gremio que desde el inicio en la estructuración del fondo se entendía como parte del gremio de frutas y hortalizas (banano) pues además de considerarse necesario pertenecer a dicho fondo, su contribución ayudaría al fortalecimiento del agro en su propia producción y de otros gremios. Es necesario contribuir a los sectores hortifrutícolas emergentes de manera solidaria, puesto que por más de 30 años han estado exentos, y este recurso puede ayudar a impulsar cadenas productivas emergentes en zonas de conflicto, y con nuevos productos de exportación, como el arazá, agraz, uva caimarona y otros frutos que requieren un apoyo intensivo y un aprendizaje de los líderes de comercialización internacional y los procesos de poscosecha, que ya tiene sistemáticamente desarrollado el sector bananero.

3. El cambio de administrador del fondo, que por perspectiva de las organizaciones campesinas debe estar a cargo del mismo Ministerio, quien además de contar con la capacidad organizacional, cuenta con el conocimiento, engranaje institucional para tener un panorama más amplio del agro colombiano, y que puede articular un sistema solidario, con representación gremial y territorial más amplia, apoyando además los datos de implementación de los tratados actuales vigentes con la FAO, que no eran parte de los compromisos de hace 30 años. Este cambio puede generar mejores mecanismos de integración de fondos internacionales, aumentando la inversión en cadenas productivas emergentes.

4. La inclusión de toda la cadena productiva en el aporte al fondo ayuda a sopesar las cargas financieras que hoy están cargando exclusivamente el productor o campesino, dinero del cual el empresario está viéndose beneficiado por pertenecer a la cadena de producción y comercialización.

5. Dar enfoque territorial y claridad a los aportes específicos en un balance territorial y de acuerdo al sector productivo, buscando un esquema de beneficios directos al agricultor campesino, permitiendo consolidar la figura de Derechos del agricultor.

6. Es necesario establecer un ajuste a la Ley, para equilibrar esta situación, y dar cumplimiento a los tratados internacionales con la FAO, en esta materia.

4. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto fomentar la democratización y participación de los productores adscritos al fondo de fomento hortofrutícola en las

políticas, programas y actividades desarrolladas con los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento, propiciando principios constitucionales como participación ciudadana, igualdad, equidad, productividad del agro y el campesinado como sujeto de especial derecho. Adicionalmente la presente ley busca entregar la administración del fondo a un ente público, la inclusión de frutas que no se encontraban dentro de dicho fondo (banano), la extensión de la cuota de fomento en toda la cadena productiva y comercial, además de dar un enfoque territorial al reporte de los ingresos y orígenes de la cuota de fomento, permitiendo establecer con mayor certeza los porcentajes de participación al fondo.

La iniciativa legislativa presentada tiene 6 artículos, el artículo 1° Modifíquese el artículo 4° y elimínese el parágrafo 3° de la Ley 118 de 1994, el artículo 2° Modifíquese el artículo 7° de la Ley 118 de 1994, el artículo 3° Modificación al parágrafo del artículo 8° de la Ley 118 de 1994, artículo 4° la administración del fondo, artículo 5° Modifíquese el artículo 5° de la Ley 118 de 1994, artículo 6° Establece la vigencia y derogatorias.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Si bien los productores de frutas y hortalizas tienen bajo el manto de los tratados de libre comercio una oportunidad gigantesca para conquistar mercados externos, llegar a ellos será imposible sin una preparación. A esto se suma que deben ser competitivos para enfrentar la competencia que se les viene con los acuerdos comerciales.

Los problemas a enfrentar son las altas importaciones, el contrabando y el comercio ilegal de frutas y verduras.

De acuerdo con cifras de Asohfrucol, el rendimiento por hectárea es de 8,5 toneladas en promedio, cuando debería ser de 12. Se requiere aumento del fomento para todos los departamentos de Colombia y avanzar en nuevos productos asociados a la biodiversidad y el mercado europeo, con nuevos requerimientos sanitarios a partir de 2026 (p.ej *La Unión Europea (UE) en la agenda uno (1) de la notificación G/SPS/N/EU/290 (directiva (UE) 2019/523 de la Comisión Europea), determina condiciones para la exportación de productos específicos.*), implementación de servicios de transferencia de tecnología, asistencia técnica, capacitación del recurso humano y mejoramiento del estatus sanitario.

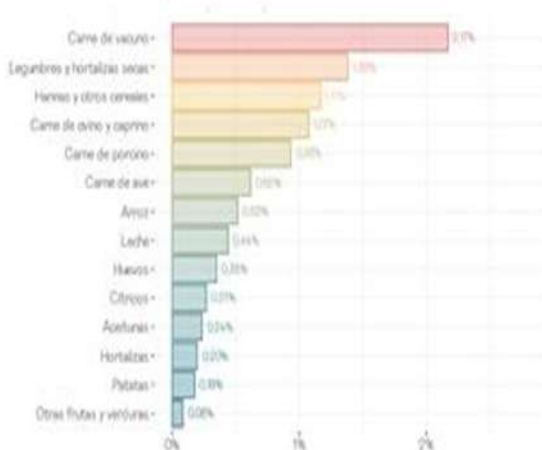
Dentro de los principales productos NME exportados por Colombia hacia la UE se destacan las frutas (bananos o plátanos frescos, aguacate Hass, gulupa, uchuvás), el café y las flores frescas, con una participación del 25%, 15% y 4% respectivamente². Esta situación dista de las cifras de hace 30 años y se requiere un nuevo enfoque de gestión de

acuerdos y verificación de actividades de sellos y el cumplimiento de los PAC (Política Agrícola Común para la UE). En este caso nuestro sector debe acogerse a esquemas de Ayuda Sectorial: Establece requisitos y ayudas para actividades de promoción, cosecha en verde, administración de fondos comunes, seguro de cosecha o inversiones. En la actualidad interviene en los programas escolares para suministro de frutas, hortalizas y lácteos;

El valor agregado y la producción hortofrutícola en sistema amigables con el medio ambiente y gestionar riesgos ante cambios climáticos. La cadena de Hass es un ejemplo de ello: Con la participación de importantes importadores de aguacate Hass, fue una gran oportunidad para resaltar la propuesta de valor y posicionamiento que diferencia al producto colombiano, por sus características organolépticas, su disponibilidad a lo largo del año, sus posibilidades de crecimiento y, especialmente, por su apuesta por la sostenibilidad en todas sus dimensiones. De acuerdo con la OCDE, para el 2030, se espera que el aguacate se convierta en la segunda fruta tropical más comerciada en el mundo y el mercado europeo es ya el principal destino de nuestras exportaciones.

En Colombia hay sembradas en frutas y hortalizas alrededor de 940.000 hectáreas con una producción de 10,3 millones de toneladas, incluyendo plátano que se cultiva como hortaliza. Los cambios normativos en la UE desestimularán las importaciones de productos de ultramar. Pero las frutas colombianas poseen la característica de ser exóticas y se deben preparar ante los nuevos escenarios normativos: Las instituciones de la **Unión Europea** han alcanzado un acuerdo para poner un precio a la huella de dióxido de carbono de muchas de sus importaciones, a **partir de 2026** cuando las compañías deberán declarar cada año la cantidad de bienes importados en la UE en el año anterior y sus GEI incorporados. De esta forma, se generará un gravamen adicional. En este orden de ideas, el país se debe preparar ante nuevos retos que sus instituciones no han asimilado y solo se realizan con escaso presupuesto público, disponiendo otras fuentes de fomento.

Figura 6. Cambio en el precio de los alimentos tras la aplicación de la tasa europea al CO₂ en las importaciones
Por categorías de gasto



² Presentación del Boletín número 19 - Novedades para Exportadores a la Unión Europea. Edición número 19, Oficina Comercial en Bruselas Procomercio, julio 2024.

Aguacate, mango, pitaya, piña y granadilla son solo algunas de las frutas que están posicionándose en el mercado mundial y le darán al país la oportunidad de suplir las necesidades del mercado europeo y americano. Adicionalmente con valor agregado de transformación, requiere que el sector hortifrutícola desarrolle nuevas estrategias: por ejemplo, las mezclas de cacao, proveniente de Caquetá y Cauca, con frutas como uchuva y cereza en el proceso de conchado, en donde el cacao es molido con piedras para luego fundirlo en moldes, con cientos de frutas tropicales, es parte del proceso de acompañamiento al sector campesino.

El aguacate Hass, limón Tahití, gulupa, uchuva y mango, son las frutas frescas que han impulsado el crecimiento en las exportaciones del sector. El aguacate Hass ha registrado un incremento del 28% en sus ventas externas, pasando de US\$85 millones en los primeros cuatro meses de 2023, a US\$109 millones en el mismo período de 2024.

Le sigue el limón Tahití, con un aumento del 57%, al pasar de US\$28 millones a US\$44 millones. La gulupa, las uchuvas y los mangos también han experimentado una variación positiva de 16%, 14% y 25%, respectivamente.

De acuerdo con Javier Díaz Molina, presidente de Analdex, «las características geográficas del país nos permiten tener cosechas durante todo el año, lo cual nos hace mucho más competitivos en el mercado global. Las exportaciones de frutas frescas, sin incluir banano, contribuyen considerablemente al sector no minero-energético ya que representan 2,9% en sus ventas externas totales”.

El dirigente gremial añadió que “es clave seguir trabajando en admisibilidades fitosanitarias en los principales mercados a nivel mundial, para que las frutas colombianas se posicionen con más fuerza en el exterior”.

Para Jorge Riaño, gerente de Novacampo, es necesario un trabajo coordinado entre el sector público y privado, para enfrentar los retos que genera la exportación de las frutas frescas: “tanto el Estado como las empresas del agro colombiano deben buscar soluciones conjuntas a los desafíos del sector, y consolidar e incrementar el desarrollo positivo que han tenido las exportaciones. Tenemos la capacidad de conquistar los mercados más exigentes, siempre y cuando se realice de forma mancomunada entre estos actores ya mencionados”.

Las frutas colombianas han logrado llegar a más de 50 países alrededor del mundo, siendo reconocidas por su alta calidad, sabor y propiedades nutricionales. Los principales destinos de exportación de fruta fresca del país, durante los primeros cuatro meses del año son los Países Bajos, que tuvo una participación del 42% de las exportaciones totales del sector. Le siguen Estados Unidos (23%), Bélgica (7%), Reino Unido (5%) y España (4%).

Cabe destacar el aumento de las exportaciones a Bélgica, las cuales presentaron un crecimiento de 233% entre enero y abril de este año, pasando de US\$4 millones en 2023 a US\$15 millones en 2024.

Las ventas externas a Estados Unidos también han experimentado un comportamiento al alza del 73%, al pasar de US\$24 millones a US\$46 millones en el mismo período, según cifras del Dane.

Sin embargo, el sector tiene grandes retos climáticos y logísticos. Luz Adriana Villa, gerente de Coltrópicos, empresa dedicada a la exportación, empaque y producción de fruta fresca como aguacate Hass, limón Tahití, mango y gulupa, considera que las tarifas de transporte interno y el costo de los puertos han tenido un aumento significativo, lo que a su vez afecta la competitividad de los productores.

“Es increíble que estemos exportando fruta y que el 17% sean los costos de manejo interno en el país. Son demasiado altos y esto nos resta competitividad. Esto sin contar que las tarifas en puertos han subido un 25%”, contó Villa.

USD FOB Millones					
Subpartida	Descripción	Enero - Junio			
		2023	2024	Var 23/24	Part. % 2024
Total general		650,2	965,3	48,5	100
0803901100	Bananas o plátanos frescos del tipo "cavendish valery"	358,6	612,4	70,7	63,4
0804400010	Aguacates (paltas), variedad Hass, frescos o secos	126,6	151,1	19,4	15,7
0803101000	Plátanos "plantains", frescos.	53,1	60,2	13,3	6,2
0805502200	Lima Tahiti (limón Tahiti) (citrus latifolia), frescas o secas.	42,1	63,7	51,3	6,6
0810901030	Gulupa (maracuyá morado) (Passiflora edulis varo edulis), frescas.	23,5	28,3	20,4	2,9
0810905000	Uchuvas (uvillas) (physalis peruviana) frescas.	21,4	23,7	10,6	2,5
0804502000	Mangos y mangostanes frescos o secos.	6,5	7,3	13,3	0,8
0803901200	Bocadillo (manzanito, orito) (Musa acuminata), frescos.	4,2	4,5	6,4	0,5
0805100000	Naranjas frescas o secas.	3,8	3,7	-2,6	0,4
0810901010	Granadilla (Passiflora ligularis), frescas.	2,9	2,3	-19,6	0,2
Las demás		7,4	8,1	9,3	0,8

Respecto a los desafíos climáticos, Villa señaló que el invierno puede afectar considerablemente la calidad de la fruta: “un invierno fuerte representa un gran desafío para las fincas en la recolección de la fruta, ya que el exceso de agua afecta el calibre y, por ende, la calidad final en el destino”.

Jorge Riaño de Novacampo, por su parte, enfatizó en el impacto directo del cambio climático en las certificaciones, lo que genera considerables pérdidas para el sector: “el incremento en las exigencias de certificación, por parte de los mercados de destino, la eliminación de moléculas previamente permitidas y recomendadas, y el aumento de la resistencia a las enfermedades y plagas por el cambio climático, obligan a los productores a buscar soluciones cada vez más complejas. Esta situación, sumada a la ineficacia de métodos tradicionales de control, se traduce en grandes pérdidas en la producción”.

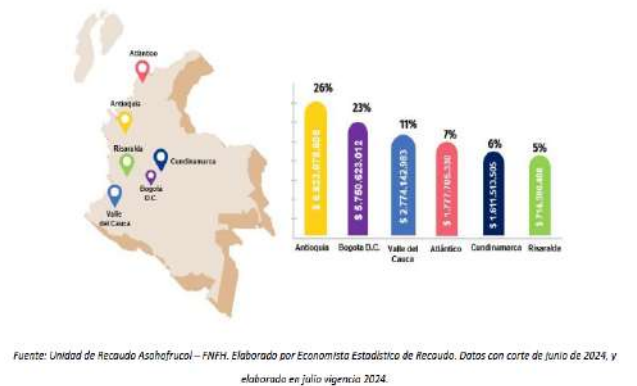
Los cinco principales departamentos productores de fruta fresca en Colombia son Antioquia, Cundinamarca, Risaralda, Santander y Valle del Cauca. Sin embargo, en el recaudo esta situación no se refleja.

La lista la lidera Antioquia, que ha experimentado un incremento del 60% en su exportación, durante los primeros cuatro meses del año, pasando de US\$45 millones en 2023 a US\$73 millones en 2024.

Cundinamarca registra un aumento del 42%, seguido de Santander con 48% y Valle del Cauca con un 74%. Sin embargo, Risaralda presenta una tendencia contraria, con una disminución del 17% en sus ventas externas durante el mismo período, pasando de US\$32 millones a US\$26 millones.

La situación planteada, es que por una parte, los reportes de producción señalan unos departamentos, pero, de acuerdo con la identificación del domicilio comercial de los recaudadores, según lo inscrito en su registro mercantil, las estadísticas señalan que durante el primer semestre de la vigencia 2024, el departamento Antioquia presentó la mayor participación en el recaudo efectivo parafiscal hortifrutícola, aportando el 26% del ingreso acumulado semestral; seguido por el Distrito de Bogotá que aportó el 23% y el departamento del Valle del Cauca con el 11% y atlántico con el 7%. Esto ocurre porque los comercializadores de grandes centros de abasto y las grandes superficies del país Éxito, Jumbo y SAO son parte del punto de recaudación y en tal sentido, el ajuste de la inversión a los municipios originadores de la producción, son invisibles en este esquema: el departamento de Boyacá, del Meta o el Huila quedan invisibilizados y es parte de las observaciones a corregir en el proyecto de ley.

Imagen 14. Mayor participación en el recaudo parafiscal domicilio del recaudador - I semestre 2024



Esta situación es aclarada al analizar los actores sujeto de recaudo en dónde opera el fondo: tomando como referencia el primer semestre de 2024:

Este comportamiento fue apalancado principalmente por los recaudadores que registran las siguientes actividades económicas:

Tabla 44. Principales actividades económicas que aportan al recaudo - I semestre vigencia 2024

Actividad	1r Semestre 2023 (\$)	1r Semestre 2024 (\$)	Diferencia (\$)	Variación (%)
COMERCIALIZADOR	\$ 10.795.244.065	\$ 12.067.259.109	\$ 1.272.015.044	11,8%
PROCESADOR	\$ 3.555.610.271	\$ 3.632.154.574	\$ 76.544.303	2,2%
SUPERMERCADO	\$ 3.138.126.490	\$ 3.130.515.678	-\$ 7.610.812	-0,2%
EXPORTADOR	\$ 2.535.736.788	\$ 2.595.636.231	\$ 29.898.443	1,2%
HIPERMERCADO	\$ 1.314.112.080	\$ 1.515.533.557	\$ 201.421.477	15,3%

Fuente: Unidad de Recaudo Asafrofrutal – FNFH. Elaborado por Economista Estadístico de Recaudo. Datos con corte junio de 2024, y elaborado en julio vigencia 2024.

Vale la pena aclarar que no todos los actores aportan el reporte de información detallado de las retenciones realizadas por línea productiva y lugar de origen. Esta incertidumbre al origen de los lugares de siembra del productor es una de las desviaciones del mecanismo a corregir con el PL, puesto que, vía decretos, no ha sido suficiente el desarrollo y los mecanismos contractuales, al parecer son insuficientes después de 30 años de operación.

Los diferentes gremios productores al ser consultados, señalan no sentirse reconocidos por el enfoque de inversión y en la toma de decisiones del fondo, en relación al sentido de la inversión. Los gremios con mayores aportes, plantean la necesidad de mecanismos de transparencia, para mejorar el enfoque de inversión del fondo y la necesidad de abrir los mecanismos contractuales para realizar seguimiento a cada una de las cadenas productivas. Por otra parte, todas las organizaciones de productores, así como los diversos miembros de comités científicos, solicitaron incorporar diversos mecanismos de verificación del destino del recaudo, pues hoy no existen mecanismos de transparencia y la auditoría interna, aunque aparece en la estructura del órgano, no posee una relación con los gremios, ni parece rendir los resultados esperados.

Tabla 52. Principales líneas productivas reportadas - I semestre vigencia 2024

LÍNEA PRODUCTIVA	PRODUCTO HORTIFRUTÍCOLA	RECAUDO REPORTADO (\$)	PARTICIPACIÓN FRENTE A LA LÍNEA PRODUCTIVA
FRUTAS	AGUACATE	\$ 2.776.049.883	24,9%
	PLÁTANO	\$ 2.289.950.052	20,6%
	LIMÓN	\$ 912.297.711	8,2%
	MANGO	\$ 690.584.042	6,2%
	ARÁNDANO	\$ 538.802.334	4,8%
	NARANJA	\$ 523.567.376	4,7%
	PIÑA	\$ 335.866.436	3,0%
	GULUPA	\$ 332.726.035	3,0%
	FRESA	\$ 252.525.701	2,3%
HORTALIZAS	UCHUVA	\$ 238.525.830	2,1%
	TOMATE	\$ 904.332.135	26,0%

	CEBOLLA JUNCA	\$ 311.920.720	9,0%
	ZANAHORIA	\$ 284.048.210	8,2%
	LECHUGA	\$ 282.863.607	8,1%
	CHAMPIÑONES Y OTROS HONGOS	\$ 250.200.140	7,2%
	CEBOLLA DE BULBO	\$ 237.409.059	6,8%
	AJÍ	\$ 136.075.272	3,9%
	PIMENTÓN	\$ 125.289.837	3,6%
	CILANTRO	\$ 118.222.126	3,3%
	AJO	\$ 93.328.167	2,7%

Fuente: Unidad de Recaudo Asafrofrutal – FNFH. Elaborado por Economista Estadístico de Recaudo. Datos con corte a junio de 2024, y elaborado en julio vigencia 2024.

El enfoque de la organización en el control de la evasión del recaudo es importante, y además que se logre ampliar la base de los eventuales contratos.

6. CONCERTACIÓN Y MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY

Para la realización de este proyecto se contó con un proceso de revisión bibliográfica, consultas a expertos gremiales de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá y Huila, quienes aportaron sus percepciones para modificar el proyecto original, adicionalmente a la labor realizada por los autores.

Por parte de la ponente, se realizaron mesas de trabajo con

- a) El Ministerio de agricultura (grupo de cadenas agrícolas y forestales),
- b) Con cada una de las asociaciones: pasifloras, aguacate, cítrico, mango, pequeños productores de hortalizas de Huila, Cundinamarca y Boyacá.
- c) Miembros de la comunidad científica que fueron parte de la junta directiva de asofruhuco por más de 10 años.

Por otra parte, las proposiciones del representante Cuéllar de la comisión quinta, fueron incluidas en la ponencia final. Asimismo, con participación de los equipos de trabajo de las Senadoras Catalina del Socorro Pérez e Isabel Valencia se realizó mesa de trabajo y colaboración en línea. Todas las observaciones se incluyeron en el documento de esta ponencia de plenaria, corrigiendo los aspectos discutidos anteriormente.



(Mentor)
 Dic 03/24
 Acta 018/24



...“Así, pues, el mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

10. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto del Primer Debate - Comisión V	Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria Cámara - Mesa de Trabajo con Ministerio de Agricultura	Justificación																														
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 4º y elimínese el párrafo 3º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 4º. Los productores de frutas y hortalizas ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la cuota de Fomento Hortifrutícola.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando el producto sea exportado el pago de la cuota será vinculante para el productor, comercializador o tercero exportador dentro de la cadena de suministro.</p> <p>Parágrafo 2º. La cuota de Fomento Hortifrutícola se causará en las operaciones de venta que realicen los productores y comercializadores</p> <p>Parágrafo 3º. Se suprime</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 4º y elimínese el párrafo 3º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 4º. Los productores <u>La producción</u> de frutas y hortalizas ya sean <u>comercializadas a través de</u> personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estará gravada por el pago de la cuota de Fomento Hortifrutícola.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando el producto sea exportado el pago de la cuota será vinculante para el comercializador, <u>y/o asociaciones de productores que realicen procesos de comercialización,</u> o tercero exportador dentro de la cadena de suministro.</p> <p>Parágrafo 2º. La cuota de Fomento Hortifrutícola se causará en las operaciones de venta que realicen los <u>productores</u> y comercializadores, <u>asociaciones de productores que realicen procesos de comercialización</u> o exportadores, según corresponda.</p>	<p>El equipo de Ministerio recomienda que se integre la producción de frutas y hortalizas a través de organizaciones de productores que ejerzan como comercializadores.</p> <p>El equipo jurídico de la senadora Zuleta recomendó “<i>suprimir el párrafo segundo, pues es claro que los comercializadores, si no son productores, no pagan la cuota de fomento</i>”.</p> <p>No se acepta esta supresión, pues es claro en los datos presentados, que el principal punto de recaudo corresponde al proceso de comercialización, de acuerdo con los datos disponibles, vb. gr. 2023:</p> <div><p>Este comportamiento fue apalancado principalmente por los recaudadores que registran las siguientes actividades económicas:</p><table><caption>Tabla 44. Principales actividades económicas que aportan al recaudo - 1 semestre vigencia 2024</caption><tr><th>Actividad</th><th>1º Semestre 2023 (B)</th><th>1º Semestre 2024 (B)</th><th>Diferencia (B)</th><th>Variación (%)</th></tr><tr><td>COMERCIALIZADOR</td><td>\$ 10.705.144.085</td><td>\$ 12.367.258.109</td><td>\$ 1.662.114.024</td><td>15,5%</td></tr><tr><td>PROCESADOR</td><td>\$ 3.005.610.271</td><td>\$ 3.852.194.524</td><td>\$ 846.584.253</td><td>2,2%</td></tr><tr><td>SUPERMERCADO</td><td>\$ 3.138.126.490</td><td>\$ 3.136.515.828</td><td>\$ -1.610.662</td><td>-0,2%</td></tr><tr><td>EXPORTADOR</td><td>\$ 2.035.738.788</td><td>\$ 2.085.835.231</td><td>\$ 50.096.443</td><td>1,2%</td></tr><tr><td>HIPERMERCADO</td><td>\$ 1.314.112.080</td><td>\$ 1.515.533.557</td><td>\$ 201.421.477</td><td>15,3%</td></tr></table><p><small>Fuente: Unidad de Recaudación - IGAF. Elaborado por el Comité de Recaudación de Recaudos, datos con corte junio de 2024, y elaborado en julio agosto 2024.</small></p></div>	Actividad	1º Semestre 2023 (B)	1º Semestre 2024 (B)	Diferencia (B)	Variación (%)	COMERCIALIZADOR	\$ 10.705.144.085	\$ 12.367.258.109	\$ 1.662.114.024	15,5%	PROCESADOR	\$ 3.005.610.271	\$ 3.852.194.524	\$ 846.584.253	2,2%	SUPERMERCADO	\$ 3.138.126.490	\$ 3.136.515.828	\$ -1.610.662	-0,2%	EXPORTADOR	\$ 2.035.738.788	\$ 2.085.835.231	\$ 50.096.443	1,2%	HIPERMERCADO	\$ 1.314.112.080	\$ 1.515.533.557	\$ 201.421.477	15,3%
Actividad	1º Semestre 2023 (B)	1º Semestre 2024 (B)	Diferencia (B)	Variación (%)																												
COMERCIALIZADOR	\$ 10.705.144.085	\$ 12.367.258.109	\$ 1.662.114.024	15,5%																												
PROCESADOR	\$ 3.005.610.271	\$ 3.852.194.524	\$ 846.584.253	2,2%																												
SUPERMERCADO	\$ 3.138.126.490	\$ 3.136.515.828	\$ -1.610.662	-0,2%																												
EXPORTADOR	\$ 2.035.738.788	\$ 2.085.835.231	\$ 50.096.443	1,2%																												
HIPERMERCADO	\$ 1.314.112.080	\$ 1.515.533.557	\$ 201.421.477	15,3%																												
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 7º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 7º. Créase el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola como una cuenta especial de manejo constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Hortifrutícola.</p> <p>La cuenta se llevará bajo el nombre de “Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola” con destino exclusivo a los objetivos previstos en la presente ley.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 7º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 7º. Créase el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola como una cuenta especial de manejo constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Hortifrutícola. La cuenta se llevará bajo el nombre de “Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola” con destino exclusivo a los objetivos previstos en la presente ley. <u>Dichos recursos no constituyen rentas de la Nación en las condiciones definidas por la Ley 101 de 1993.</u></p>	<p>Se incorpora la sección señalada por la Senadora Zuleta y se ajusta a la Ley marco.</p>																														
<p>Artículo 3º. Modificación al párrafo del artículo 8º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8º. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá tener en cuenta en la distribución de sus inversiones, el origen de sus recursos por regiones y productos.</p> <p>Parágrafo 1º. No menos del ochenta por ciento (80%) de los recursos generados en una región serán destinados a programas que se desarrollen en ella, dichos programas de inversión deberán ser ampliamente socializados y siempre concertados con los productores del territorio, en espacios de diálogo y participación social que queden plenamente documentados y que den garantías a todos los sectores por igual independiente del producto que representan. Las organizaciones de productores podrán presentar las propuestas de inversión a partir de las cuales se construirá el consenso con los delegados del Ministerio de Agricultura, previamente a todas las organizaciones de productores hortofrutícolas del país les deberá llegar el informe anual del recaudo, especificando los municipios y los departamentos además de un diagnóstico de situación de cada producto y los apoyos que está recibiendo del orden nacional.</p>	<p>Artículo 3º. Modificación al párrafo del artículo 8º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8º. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá tener en cuenta en la distribución de sus inversiones, el origen de sus recursos por regiones y productos.</p> <p>Parágrafo. No menos del ochenta por ciento (80%) sesenta por ciento (60%) de los recursos generados en una región <u>geográfica (de acuerdo a la definición del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) definidas así: Caribe, Insular, Pacífica, Andina, Orinoquía, Amazonía)</u> serán destinados a programas que se desarrollen en ella, dichos programas de inversión deberán ser ampliamente socializados y siempre concertados con los productores del territorio, en espacios de diálogo y participación social que queden plenamente documentados y que den garantías a todos los sectores por igual independiente del producto que representan. Las organizaciones de productores podrán presentar las propuestas de inversión a partir de las cuales se construirá el consenso con los delegados del Ministerio de Agricultura, previamente a todas las organizaciones de productores hortofrutícolas del país les deberá llegar el informe anual del recaudo, especificando los municipios y los departamentos además de un diagnóstico de situación de cada producto y los apoyos que está recibiendo del orden nacional. <u>Particular apoyo se dará a los productos hortifrutícolas nativos emergentes, asociados a proyectos de conservación de bosque en pie.</u></p>																															


Texto del Primer Debate - Comisión V	Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria Cámara - Mesa de Trabajo con Ministerio de Agricultura	Justificación
	<p>Parágrafo 2°. Las comisiones de fomento serán el Mecanismo de concertación regional: los capítulos regionales de dirección del fondo tendrán la labor de</p> <ul style="list-style-type: none">- Concertar con los productores del territorio.- Generar y consolidar espacios de diálogo y participación social, documentar los espacios de discusión.- Llevar secretaría de las actas de reunión, brindando garantías a los productores, comerciantes y exportadores de productos regionales y locales, incluyendo el detalle de los indicadores de impacto incluidos en esta ley. <p>Parágrafo 3°. Indicadores de impacto: El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola implementará métricas claras y específicas para evaluar el impacto de los programas financiados. Entre los indicadores mínimos a evaluar se incluirán:</p> <ul style="list-style-type: none">• Incremento en la productividad agrícola por región y producto.• Mejoras en la sostenibilidad ambiental incluyendo la adopción de prácticas sostenibles y la conservación de ecosistemas.• Progreso en la calidad de vida de los productores beneficiados, evaluado a través de ingresos familiares, acceso a tecnología y capacitación.• Incremento en la formalización de operaciones comerciales del sector hortifrutícola. <p>El Ministerio de Agricultura deberá presentar un informe anual con los resultados de estos indicadores al Congreso de la República, el cual será publicado de manera accesible al público en general.</p>	<p>Se recomienda por parte de Minagricultura y la Contraloría General de la Nación, un sistema de distribución de beneficios con una estructura territorial, mantener el porcentaje de reparto nacional, o los recursos quedarían concentrados en el recaudo actual en Antioquia, Cundinamarca y Bogotá: los principales centros comerciales de abasto. Por otra parte, también señala la necesidad de generar condiciones para nuevos contratos, dando espacio a los gremios, de autofortalecimiento, de manera similar a los productos que poseen leyes propias, derivadas de la Ley 101/93.</p> <p>La concentración de recaudo en solo las zonas de comercialización se corrige con una propuesta de organización regional, puesto que, al día de hoy, la estructura central tampoco ha permitido el reparto a través de la nación, así que se propone una nueva estructura. Se acepta la estructura de regionales propuesta por el equipo de la Senadora Zuleta.</p> <p>La proposición aceptada en primer debate, presentada por el honorable Representante Mauricio Cuéllar, se torna en un eje estructurante de evaluación del modelo regional y nacional de los contratos de fomento hortifrutícola.</p>
<p>Artículo 4°. La administración del fondo estará a cargo del Ministerio de Agricultura, quien para todos los efectos actuará en adelante como entidad administradora del fondo.</p>	<p>Artículo 4°. La administración del soberanía sobre el fondo estará a cargo del Ministerio de Agricultura, quien para todos los efectos actuará en adelante como entidad administradora del fondo <u>constituirá contratos de administración y recaudo con entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional y que demuestren asociados productores regionales en al menos tres (3) regiones balanceando productos de alta exportación con productos hortifrutícolas nativos emergentes.</u></p>	<p>Este texto aprobado como el PL original, entra en contradicción con la Ley 101/93, con la naturaleza del fondo y el tipo de administración y derogaría expresamente el capítulo V. En consecuencia, se toma la opción de articular el enfoque de la modificación, con las facultades contractuales del 101/93 y lo señalado en la Sentencia C-040 de 1993 de la Corte Constitucional frente a los impuestos, gravámenes, tasas, recursos parafiscales y tasas de fomento: <i>La parafiscalidad es una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, -destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del presupuesto nacional-determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general. Dicha técnica se utiliza, por ejemplo, para el fomento de actividades agrícolas, de servicios sociales como la seguridad social, de la investigación científica y del progreso tecnológico, que constituyen todos intereses de gremios o colectividades especiales, pero con una relevante importancia social. Es por esta razón que el Estado impone el pago obligatorio de la contribución y presta su poder coercitivo para el recaudo y debida destinación de los recursos. Se trata, en últimas, de la aplicación concreta del principio de solidaridad, que revierte en el desarrollo y fomento de determinadas actividades consideradas como de interés general.</i></p> <p>Aunque el equipo de la Senadora Zuleta, insiste en incluir la expresión “administradora” en cabeza del Ministerio, no es posible realizarlo y se adopta la recomendación de Minagricultura y la Contraloría general de la Nación.</p>

Texto del Primer Debate - Comisión V	Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria Cámara - Mesa de Trabajo con Ministerio de Agricultura	Justificación
<p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5º. Serán recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.</p> <p>Todas las operaciones comerciales de frutas u hortalizas deben quedar registradas ante el administrador del fondo y este debe acreditar, mediante paz y salvo la respectiva operación, el paz y salvo será requisito para la exportación y en cualquier momento podrá ser requerido por las autoridades competentes en las centrales de abasto o grandes superficies.</p> <p>Parágrafo 1º. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario la cuota retenida en el anterior.</p> <p>Parágrafo 2º. Los recaudadores tienen la obligación de reportar al Ministerio de Agricultura el detalle de los municipios, departamentos y las cantidades que se compraron. Dicho reporte servirá para determinar el valor aportado por municipio y departamento a título de Cuota de Fomento Hortifrutícola y con base en el mismo, concertar los programas de inversión.</p>	<p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5º. Serán recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.</p> <p>Todas las operaciones comerciales de frutas u hortalizas deben quedar registradas ante el administrador del fondo y este debe acreditar, mediante <u>informe auditado por los comités regionales y con participación de veedurías paz y salvo la respectiva operación</u>, el paz y salvo será requisito para la exportación y en cualquier momento podrá ser requerido por las autoridades competentes en las centrales de abasto o grandes superficies <u>que deben registrar el municipio de origen y valor de los productos hortifrutícolas en fresco para optimizar la información de las Evaluaciones Agropecuarias Municipales EVA.</u></p> <p>Parágrafo 1º. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario la cuota retenida en el anterior.</p> <p>Parágrafo 2º. Los recaudadores tienen la obligación de registrar el municipio de origen y valor de los productos hortifrutícolas en fresco, y de reportar mensualmente al Ministerio de Agricultura el detalle de los municipios, departamentos y las cantidades que se compraron. Dicho reporte servirá para determinar el valor aportado por municipio y departamento a título de Cuota de Fomento Hortifrutícola y con base en el mismo, concertar los programas de inversión.</p>	<p>El texto en su redacción original, representaba una barrera a la exportación, por tanto, se propone una estructura de auditoría y veeduría desde los procesos regionales y se mejora la estructura de la información con la cual se construyen las Evaluaciones Agropecuarias Municipales EVA, que hoy en día le da un enorme peso a los datos de comercio en grandes centros urbanos, que no son productores. Por otra parte, se constituye una estrategia que permita integrar más de una línea de producción y que garantice el balance de pequeños y grandes productores, pero que permita a los gremios tener un mejor desarrollo regional y balanceado con productos hortifrutícolas asociados a esquemas de conservación, promoviendo El paz y salvo como requisito de exportación puede constituir una barrera al comercio, en la perspectiva del Ministerio de Agricultura. Verificando los fondos de fomento existentes, por vía legislativa no existen condicionantes de paz y salvo para su exportación en ninguno de los 14 fondos parafiscales de fomento.</p>
	<p><u>Artículo 6º. Destinación de los recursos de los fondos. Los recursos que se generen por medio de la contribución parafiscal deberán invertirse de acuerdo con lo señalado por la Ley y busca Promover la competitividad y productividad nacional, al Generar, transferir y adaptar conocimiento científico, Desarrollar tecnología e innovación e Integrar la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura nacional en el sector hortifrutícola colombiano, por tanto dispone valore mínimos de inversión para este fondo.</u></p> <p><u>1. Investigación y transferencia de tecnología (mínimo 25%), y asesoría y asistencia técnicas (mínimo 30%).</u></p> <p><u>2. Adecuación de la producción y control sanitario.</u></p> <p><u>3. Organización y desarrollo de la comercialización.</u></p> <p><u>4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.</u></p> <p><u>5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.</u></p> <p><u>6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo de los agricultores y consumidores</u></p> <p><u>Parágrafo: estas inversiones buscarán la Promoción y fortalecimiento empresarial de las organizaciones asociativas, cooperativas y solidarias que integran los productores y productoras de frutas y hortalizas, buscando una mayor participación en la cadena de valor</u></p>	<p>Nuevo artículo, propuesto en el marco de la mesa de análisis de fondos para el sistema Nacional de Ciencia y tecnología, y analizado posteriormente con las recomendaciones de la Contraloría General de la Nación. En general, se señaló que, debido a la ausencia de reglas de inversión, los fondos de Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas, no son el foco de la gestión de este y otros fondos de fomento. Ha habido varias series de años, en los que el recurso de inversión en este rubro ha sido de \$0. Este valor porcentual de piso de inversión puede dar un avance en torno a la definición de la ciencia y la tecnología, en este sector hortifrutícola, uno de los más promisorios para Colombia.</p> <p>No se incluye un techo, pues el propósito es lograr el fortalecimiento de estos sectores, tomando como referencia experiencias exitosas, como el fondo del cacao, con datos estimados por los evaluadores de los 14 fondos parafiscales existentes en Colombia, y miembros de la Academia de Ciencias Exactas ACCEFYN, que han hecho parte de los comités científicos de estos fondos.</p>


Texto del Primer Debate - Comisión V	Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria Cámara - Mesa de Trabajo con Ministerio de Agricultura	Justificación
Artículo 6°. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación, no deroga ninguna ley salvo aquellas que tengan disposiciones en contrario.	Artículo 7°. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación, no deroga ninguna ley salvo aquellas que tengan disposiciones en contrario.	Se modifica el número del artículo.

11. PROPOSICIÓN

Los suscritos Congresistas, en los términos señalados, rendimos ponencia favorable y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar **segundo debate al Proyecto de Ley número 151 de 2024 Cámara, por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones.**



LEYLA MARLENY RINCÓN
Coordinadora ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Huila
Pacto Histórico



HERMES EVELIO PETE
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca
Pacto Histórico

12. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2024 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° y elimínese el párrafo 3° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 4°.** La producción de frutas y hortalizas comercializadas a través de personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estará gravada por el pago de la cuota de Fomento Hortifrutícola.

Parágrafo 1°. Cuando el producto sea exportado el pago de la cuota será vinculante para el comercializador, y/o asociaciones de productores que realicen procesos de comercialización, o tercero exportador dentro de la cadena de suministro.

Parágrafo 2°. La cuota de Fomento Hortifrutícola se causará en las operaciones de venta que realicen los productores y comercializadores, asociaciones de productores que realicen procesos de comercialización o exportadores, según corresponda.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 7°.** Créase el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola como una cuenta especial de manejo constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Hortifrutícola. La cuenta se llevará bajo el nombre de “Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola” con destino exclusivo a los objetivos previstos en la presente ley.

Dichos recursos no constituyen rentas de la Nación en las condiciones definidas por la Ley 101 de 1993.

Artículo 3°. Modificación al párrafo del artículo 8° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 8°. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá tener en cuenta en la distribución de sus inversiones, el origen de sus recursos por regiones y productos.

Parágrafo. No menos del sesenta por ciento (60%) de los recursos generados en una región geográfica (de acuerdo a la definición del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) definidas así: Caribe, Insular, Pacífica, Andina, Orinoquía, Amazonía) serán destinados a programas que se desarrollen en ella, dichos programas de inversión deberán ser ampliamente socializados y siempre concertados con los productores del territorio, en espacios de diálogo y participación social que queden plenamente documentados y que den garantías a todos los sectores por igual independiente del producto que representan. Las organizaciones de productores podrán presentar las propuestas de inversión a partir de las cuales se construirá el consenso con los delegados del Ministerio de Agricultura. Previamente a todas las organizaciones de productores hortofrutícolas del país les deberá llegar el informe anual del recaudo, especificando los municipios y los departamentos además de un diagnóstico de situación de cada producto y los apoyos que está recibiendo del orden nacional. Particular apoyo se dará a los productos hortifrutícolas nativos emergentes, asociados a proyectos de conservación de bosque en pie.

Parágrafo 2°. Las comisiones de fomento serán el Mecanismo de concertación regional: los capítulos regionales de dirección del fondo tendrán la labor de

- concertar con los productores del territorio,
- generar y consolidar espacios de diálogo y participación social, documentar los espacios de discusión,
- llevar secretaría de las actas de reunión, brindando garantías a los productores, comerciantes y exportadores de productos regionales y locales, incluyendo el detalle de los indicadores de impacto incluidos en esta ley.

Parágrafo 3°. **Indicadores de impacto:** El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola implementará métricas claras y específicas para evaluar el impacto de los programas financiados. Entre los indicadores mínimos a evaluar se incluirán:

- Incremento en la productividad agrícola por región y producto.

- Mejoras en la sostenibilidad ambiental incluyendo la adopción de prácticas sostenibles y la conservación de ecosistemas.
- Progreso en la calidad de vida de los productores beneficiados, evaluado a través de ingresos familiares, acceso a tecnología y capacitación.
- Incremento en la formalización de operaciones comerciales del sector hortifrutícola.

El Ministerio de Agricultura deberá presentar un informe anual con los resultados de estos indicadores al Congreso de la República, el cual será publicado de manera accesible al público en general.

Artículo 4°. La soberanía sobre el fondo estará a cargo del Ministerio de Agricultura, quien constituirá contratos de administración y recaudo con entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional y que demuestren asociados productores regionales en al menos tres (3) regiones balanceando productos de alta exportación con productos hortifrutícolas nativos emergentes.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 5°. Serán recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Todas las operaciones comerciales de frutas u hortalizas deben quedar registradas ante el administrador del fondo y este debe acreditar, mediante informe auditado por los comités regionales y con participación de veedurías y en cualquier momento podrá ser requerido por las autoridades competentes en las centrales de abasto o grandes superficies que deben registrar el municipio de origen y valor de los productos hortifrutícolas en fresco para optimizar la información de las Evaluaciones Agropecuarias Municipales EVA.

Parágrafo 1°. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario la cuota retenida en el anterior.


Parágrafo 2°. Los recaudadores tienen la obligación de registrar el municipio de origen y valor de los productos hortifrutícolas en fresco, y de reportar mensualmente al Ministerio de Agricultura el detalle de los municipios, departamentos y las cantidades que se compraron. Dicho reporte servirá para determinar el valor aportado por municipio y departamento a título de Cuota de Fomento Hortifrutícola y con base en el mismo, concertar los programas de inversión.


Artículo 6°. *Destinación de los recursos de los fondos.* Los recursos que se generen por medio de la contribución parafiscal deberán invertirse de acuerdo con lo señalado por la Ley y busca Promover la competitividad y productividad nacional, al Generar, transferir y adaptar conocimiento científico, Desarrollar tecnología e innovación e Integrar la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura nacional en el sector hortifrutícola colombiano, por tanto dispone valore mínimos de inversión para este fondo.

1. Investigación y transferencia de tecnología (mínimo 25%), y asesoría y asistencia técnicas (mínimo 30%).
2. Adecuación de la producción y control sanitario.
3. Organización y desarrollo de la comercialización.
4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.
5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.
6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo de los agricultores y consumidores.

Parágrafo. Estas inversiones buscarán la Promoción y fortalecimiento empresarial de las organizaciones asociativas, cooperativas y solidarias que integran los productores y productoras de frutas y hortalizas, buscando una mayor participación en la cadena de valor.

Artículo 7°. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación, no deroga ninguna ley salvo aquellas que tengan disposiciones en contrario.


LEYLA MARLENY RINCÓN
Coordinadora Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Huila
Pacto Histórico


HERMES EVELIO PETE
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca
Pacto Histórico

13. BIBLIOGRAFÍA

FAO, 2009. Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Procomercio, 2024. Presentación del Boletín número 19 - Novedades para Exportadores a la Unión Europea Edición número 19, Oficina Comercial en Bruselas.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE EN LA SESIÓN ORDINARIA
DE LA COMISIÓN QUINTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL
DÍA 3 DE DICIEMBRE DE 2024**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE
2020 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se
dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° y elimínese el parágrafo 3° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 4°. Los productores de frutas y hortalizas ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la cuota de Fomento Hortifrutícola.

Parágrafo 1°. Cuando el producto sea exportado el pago de la cuota será vinculante para él, comercializador o tercero exportador dentro de la cadena de suministro.

Parágrafo 2°. La cuota de Fomento Hortifrutícola se causará en las operaciones de venta que realicen los y comercializadores o exportadores, según corresponda.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 7°. Créase el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola como una cuenta especial de manejo constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Hortifrutícola.

La cuenta se llevará bajo el nombre de “Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola” con destino exclusivo a los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 3°. Modificación al parágrafo del artículo 8° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 8°. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá tener en cuenta en la distribución de sus inversiones, el origen de sus recursos por regiones y productos.

Parágrafo 1°. No menos del ochenta por ciento (80%) de los recursos generados en una región serán destinados a programas que se desarrollen en ella, dichos programas de inversión deberán ser ampliamente socializados y siempre concertados con los productores del territorio, en espacios de diálogo y participación social que queden plenamente documentados y que den garantías a todos los sectores por igual independiente del producto que representan. Las organizaciones de productores podrán presentar las propuestas de inversión a partir de las cuales se construirá el consenso con los delegados del Ministerio de Agricultura, previamente a todas las organizaciones de productores hortifrutícolas del país les deberá llegar el informe anual del recaudo, especificando los municipios y los departamentos además de un diagnóstico de situación de cada producto y los apoyos que está recibiendo del orden nacional. Particular apoyo se dará a los productos hortifrutícolas nativos emergentes, asociados a proyectos de conservación de bosque en pie.

Parágrafo 2°. Mecanismos de concertación regional: los capítulos regionales de dirección del fondo tendrán la labor de

- Concertar con los productores del territorio,
- Generar y consolidar espacios de diálogo y participación social,
- Documentar los espacios de discusión y
- Llevar secretaría de las actas de reunión, brindando garantías a los productores, comerciantes y exportadores de productos regionales y locales.

Parágrafo 2°. Los capítulos regionales de dirección del fondo tendrán las labores de concertar con los productores del territorio; generar y consolidar espacios de diálogo y participación social; documentar los espacios de discusión y llevar secretaría de las actas de reunión, brindando garantías a los productores, comerciantes y exportadores de productos regionales y locales.

Parágrafo 3°. Indicadores de impacto. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola implementará métricas claras y específicas para evaluar el impacto de los programas financiados. Entre los indicadores mínimos a evaluar se incluirán:

1. Incremento en la productividad agrícola por región y producto.
2. Mejoras en la sostenibilidad ambiental, incluyendo la adopción de prácticas sostenibles y la conservación de ecosistemas.
3. Progreso en la calidad de vida de los productores beneficiados evaluado a través de ingresos familiares, acceso a tecnología, y capacitación.
4. Incremento en la formalización de operaciones comerciales del sector hortifrutícola.

El Ministerio de Agricultura deberá presentar un informe anual con los resultados de estos indicadores al Congreso de la República, el cual será publicado de manera accesible al público en general.

Artículo 4°. La administración del fondo estará a cargo del Ministerio de Agricultura, quien para todos los efectos actuará en adelante como entidad administradora del fondo.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 5°. Serán recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Todas las operaciones comerciales de frutas u hortalizas deben quedar registradas ante el administrador del fondo y este debe acreditar, mediante paz y salvo la respectiva operación, el paz y salvo será requisito para la exportación y en cualquier momento podrá ser requerido por las autoridades competentes en las centrales de abasto o grandes superficies.

Parágrafo 1°. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario la cuota retenida en el anterior.

Parágrafo 2°. Los recaudadores tienen la obligación de reportar al Ministerio de Agricultura el detalle de los municipios, departamentos y las cantidades que se compraron. Dicho reporte servirá para determinar el valor aportado por municipio y departamento a título de Cuota de Fomento

Hortifrutícola y con base en el mismo, concertar los programas de inversión.

Artículo 6°. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación, no deroga ninguna ley salvo aquellas que tengan disposiciones en contrario.

LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO

ERMES EVELIO PETE VIVAS

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de Ley consta en el Acta número 018, correspondiente a la sesión realizada el día 3 de diciembre de 2024; el anuncio de la votación del Proyecto de ley se hizo el día 2 de diciembre de 2024, Acta No. 017, de acuerdo con el artículo 8° del Acto Legislativo 1 de 2003.



CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario Comisión Quinta

Cámara de Representantes

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA SEGUNDO DEBATE DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE
2025 CÁMARA**

por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día Nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2025

Honorable Representante

ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto. Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo;

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de acuerdo con lo reglado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,


H.R. NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador


H.R. ERIKA TATIANA SANCHEZ PINTO
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Trámite del Proyecto
2. Reconocimiento del Fenómeno del Insilio
3. Articulado y Composición de la Ley
4. Fundamentos para el Reconocimiento Integral del Insilio

4.1 Marco Jurídico Nacional e Internacional del Reconocimiento de Víctimas: Consolidado el Deber Estatal

4.2 Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CEV) sobre el Exilio y el Insilio: la Voz de la Verdad Esclarecida

4.3 El Rol del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Estrategia MHERI: Un Aliado Institucional Clave

4.4 Precedente Jurisprudencial: el Caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes y la Consolidación del Insilio como Hecho Victimizante en Colombia.

4.5 Definición Consolidada del Insilio en el Contexto Colombiano: Claridad y Alcance

4.6 Enfoque Progresivo del Proyecto de Ley: Conmemoración, Pedagogía y Política Pública para la No Repetición

5. Estudio de Impacto Fiscal

6. Estudio de Conflictos de Interés

7. Texto Aprobado en Primer Debate

8. Proposición.

9. **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**

CAPÍTULO 1

Trámite del proyecto

El Proyecto de Ley es de iniciativa Congresional de la honorable Representante *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, honorable Representante *Norman David Bañol Álvarez*, honorable Representante

John Jairo González Agudelo, honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*, honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Gabriel Becerra Yáñez*, honorable Representante *Heráclito Landinez Suárez*, honorable Representante *Gildardo Silva Molina*, honorable Representante *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*, honorable Representante *Ermes Evelio Pete Vivas*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Orlando Castillo Advíncula*; fue radicado ante la Secretaría general de la Cámara de Representantes el 20 de agosto del 2025 y fue publicado en la **Gaceta del Congreso número 1695** del 2025. En la Comisión Segunda Constitucional Permanente, fueron designados como ponentes los honorables Representante *Norman David Bañol Álvarez* y la honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto* por medio del Oficio CSCP - 3.2.02.167/2025(IS) del 19 de septiembre del 2025.

La Ponencia Positiva fue radicada ante la Comisión Segunda Constitucional el 6 de octubre del 2025 y fue publicada en la **Gaceta del Congreso número 1906** de 2025. Su debate se realizó en la sesión ordinaria de la Comisión Segunda del día 4 de noviembre del 2025 en donde fue aprobado por unanimidad sin modificaciones en su articulado.

Como ponentes de segundo debate se designó a los honorables Representante *Norman David Bañol Álvarez* y la honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto* por medio del oficio CSCP - 3.2.02.378/2025 (IIS).

CAPÍTULO 2

Reconocimiento del fenómeno del insilio

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo principal declarar el 18 de agosto como el Día nacional de la memoria del insilio. Esta iniciativa busca establecer un acto simbólico y pedagógico de profundo reconocimiento histórico, político y social a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Se dirige específicamente a aquellas personas que, sin haber abandonado el país, experimentaron afectaciones severas y a menudo invisibles, derivadas de la guerra y del exilio forzado de sus seres queridos.

Las afectaciones centrales que este proyecto busca visibilizar y reconocer incluyen el silenciamiento, el aislamiento social, la ruptura familiar, el confinamiento emocional y el desarraigo. Estas manifestaciones representan formas de sufrimiento únicas y frecuentemente pasadas por alto, que han impactado profundamente el tejido social y emocional de las familias. La propuesta de ley, al nombrar explícitamente estos daños no físicos, amplía la comprensión tradicional de la victimización. Esto significa que el trauma del conflicto se reconoce

más allá del daño físico directo o el desplazamiento, abarcando las profundas consecuencias psicológicas y sociales. Este paso es fundamental para una comprensión más matizada y completa de los efectos generalizados de la guerra, alineándose con los principios modernos de justicia transicional que abogan por una reparación holística. Al formalizar una categoría de víctimas cuyo sufrimiento, aunque profundo, ha sido históricamente marginado o invisibilizado, se da un paso crucial hacia la justicia integral.

CAPÍTULO 3

Articulado y composición de la Ley

La normatividad propuesta se compone de los siguientes artículos, los cuales procuran un enfoque deliberado y progresivo para abordar la compleja realidad del insilio en Colombia.

- **Artículo 1°.** Establece el objeto de la Ley.
- **Artículo 2°.** Propone la declaración del 18 de agosto de cada año como el “Día Nacional de la Memoria del insilio”.
- **Artículo 3°.** Establece la promoción de actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales en esta fecha. El propósito es visibilizar el insilio como un hecho victimizante específico y, con ello, fortalecer la memoria colectiva en torno a este fenómeno.
- **Artículo 4°.** Autoriza al Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y su estrategia MHERI, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y otras entidades competentes, a diseñar e implementar iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio. Establece que esta labor se realizará en colaboración con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, garantizando un enfoque participativo e inclusivo.
- **Artículo 5°.** Autoriza al Gobierno nacional a incluir las asignaciones presupuestales necesarias en el Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de esta ley. Dicha asignación estará sujeta a la disponibilidad presupuestal y a la planificación estratégica, lo que asegura la viabilidad financiera de las acciones propuestas a largo plazo.
- **Artículo 6°.** Determina la vigencia y derogatorias.

El articulado estipula entonces el reconocimiento simbólico (artículo 1°), hacia la educación pública y la sensibilización (artículo 2°), luego a la acción institucional y el desarrollo de políticas (artículo 3°), y finalmente, a la obtención de los recursos financieros necesarios para una implementación sostenida (artículo 4°). Esta estructura no es fortuita; representa un plan meticuloso para pasar de un concepto abstracto a medidas concretas y ejecutables.

Para una forma de victimización previamente “invisible” como el insilio, los esfuerzos de

sensibilización pública y educación son precursores indispensables para una implementación efectiva de políticas y la asignación de recursos. Este enfoque garantiza que la intención legislativa sea comprendida, apoyada por la sociedad y sostenible en el tiempo, lo que conducirá a un impacto significativo y duradero.

CAPÍTULO 4

Fundamentos para el reconocimiento integral del insilio

A continuación, se profundiza en los fundamentos legales, éticos e históricos que justifican la promulgación de esta Ley para el reconocimiento integral del Insilio:

4.1. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL RECONOCIMIENTO DE VÍCTIMAS: CONSOLIDANDO EL DEBER ESTATAL

4.1.1. La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el derecho a la reparación integral

La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es la piedra angular del marco de justicia transicional en Colombia. Esta ley estableció el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)¹, reafirmando los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición².

Un aspecto crucial de la Ley 1448 es su definición amplia de “víctima”, que abarca a individuos y grupos que han sufrido daños debido a violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o normas internacionales de derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno, incluyendo a aquellos que se encuentran en el extranjero, independientemente de su estatus migratorio.² Más allá de la víctima directa, la Ley extiende explícitamente la condición de víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo, y familiares hasta el primer grado de consanguinidad o crianza, o primer grado civil de la víctima directa, especialmente si esta fue asesinada, desaparecida, secuestrada o sufrió daños por crímenes de lesa humanidad y graves violaciones del DIH o del derecho internacional de los derechos humanos.² La inclusión de la “familia de crianza” a través de la Ley 2421 de 2024² amplía aún más este alcance, proporcionando una base legal clara dentro de la legislación nacional existente para reconocer a los familiares que permanecieron en Colombia como víctimas de Insilio.

El Proyecto de Ley, al buscar el reconocimiento del Insilio, no está creando una nueva categoría de víctimas de la nada, sino que está clarificando y formalizando un reconocimiento ya implícito dentro del marco de víctimas establecido por la Ley 1448. Esto refuerza la legitimidad jurídica

de la legislación propuesta, demostrando su alineación con la Ley nacional establecida y su papel en la operacionalización de los deberes existentes del Estado hacia las víctimas. Además, la Ley 1448 exige un “enfoque diferencial” en todos los aspectos de la atención, asistencia y reparación integral, integrando una perspectiva de género¹. Este principio es vital para abordar los impactos específicos y variados del Insilio en diversas poblaciones, asegurando que el reconocimiento sea inclusivo y equitativo.

4.1.2. El Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición como pilar de la paz

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, establecido por el Acto Legislativo 01 de 2017, constituye la piedra angular de los esfuerzos de Colombia para cumplir el Acuerdo Final de Paz y construir una paz estable y duradera.³ Este sistema opera a través de un conjunto complementario de mecanismos judiciales y extrajudiciales, que incluyen la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).³

El propósito primordial del SIVJNR es “satisfacer en mayor grado los derechos de las víctimas, contribuyendo a la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto”.³ Dentro de este sistema, el papel específico de la CEV es “esclarecer y promover el reconocimiento de prácticas y actos constitutivos de graves violaciones de los derechos humanos y graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH)”.³ La inclusión del reconocimiento del insilio a través de este proyecto de ley no es un acto aislado, sino una parte integral de la arquitectura más amplia de justicia transicional de Colombia. Al abordar una “herida invisible”, el proyecto de ley contribuye al objetivo holístico del SIVJNR de lograr una verdad, justicia y reparación integrales, fortaleciendo así los cimientos para una paz estable y duradera. Demuestra un compromiso con una comprensión matizada y evolutiva de los daños relacionados con el conflicto y el espectro completo de las víctimas.

4.1.3. Estándares Internacionales de derechos humanos y la protección de la unidad familiar en contextos de conflicto

El marco global de derechos humanos subraya cada vez más el reconocimiento integral de las necesidades y derechos de las víctimas, incluyendo a aquellos afectados indirectamente por el conflicto y sus familias⁵. Diversos instrumentos internacionales fundamentales afirman la inviolabilidad de la vida familiar. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que “Nadie será objeto de

injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia” (Artículo 12) y que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado” (artículo 16(3))⁸.

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) impone a los Estados la obligación de proteger a los niños contra la discriminación basada en el estatus o las actividades de sus padres, de respetar el derecho del niño a la identidad, incluyendo las relaciones familiares, y de asegurar que los niños cuyos padres residen en diferentes Estados tengan derecho a mantener contacto regular. También aborda específicamente situaciones en las que la separación familiar resulta de acciones estatales como el exilio¹⁰. Otros tratados internacionales, como los Reglamentos de La Haya, el Cuarto Convenio de Ginebra, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), enfatizan consistentemente el “Respeto a la Vida Familiar” y la protección de los derechos familiares⁹.

Esta Ley aborda la “ruptura familiar” y el “aislamiento” como impactos clave del insilio. El derecho internacional, tal como se refleja en los instrumentos citados, protege de manera consistente la vida familiar y el derecho a mantener el contacto familiar. El exilio forzado, por su propia naturaleza, interrumpe estos derechos fundamentales para quienes quedan atrás. El reconocimiento del insilio a través de esta ley alinea los esfuerzos legislativos nacionales de Colombia con los estándares internacionales de derechos humanos en evolución, que enfatizan la protección de la unidad familiar y el reconocimiento integral de las víctimas, incluyendo a aquellas afectadas indirectamente por el conflicto. Esto demuestra el compromiso de Colombia con sus obligaciones internacionales y con la adopción de las mejores prácticas en justicia transicional, reforzando así el imperativo moral y legal de la Ley propuesta.

4.2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD (CEV) SOBRE EL EXILIO Y EL INSILIO: LA VOZ DE LA VERDAD ESCLARECIDA

4.2.1. El Capítulo ‘La Colombia fuera de Colombia’ y la visibilización del exilio como victimización

El Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), particularmente el capítulo titulado ‘La Colombia fuera de Colombia’, documentó meticulosamente los profundos impactos tanto del exilio como del insilio¹¹. La CEV recopiló más de 2.080 testimonios en 24 países, estableciendo el exilio como una forma generalizada de victimización que afectó a más de un millón de personas¹¹. Esta

magnitud llevó a la CEV a identificar el exilio como “la segunda victimización del país, después del desplazamiento forzado”, subrayando la urgencia crítica de su reconocimiento, reparación y garantías de no repetición¹².

4.2.2. Las recomendaciones explícitas de la CEV para el reconocimiento y reparación del exilio y el insilio

El Informe Final de la CEV, concebido como una “herramienta ética, pedagógica y política”¹⁴, incluyó más de 60 recomendaciones para la no repetición. Entre estas, la CEV recomendó explícitamente:

- Reconocer y reparar a las víctimas del exilio y el insilio como parte integral de la población víctima del conflicto armado¹⁴.
- Incorporar un enfoque diferencial e interseccional para abordar los impactos específicos y desproporcionados del conflicto en grupos vulnerables, como mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas mayores y comunidades étnicas¹⁴. Esto es crucial para las víctimas del insilio, cuyas experiencias varían considerablemente.
- Garantizar procesos de memoria histórica participativos que incluyan activamente a las segundas generaciones de exiliados y a quienes vivieron la ausencia forzada dentro del país (víctimas del insilio)¹⁴.

Las recomendaciones de la CEV también se extendieron al fortalecimiento de programas integrales de atención en salud y psicosocial, específicamente para abordar los impactos particulares de actos victimizantes como el exilio y la orfandad.¹⁴ Además, hizo un llamado a establecer medidas específicas de asistencia y reparación integral para las víctimas del exilio y el refugio transfronterizo, lo que implícitamente incluye el reconocimiento de los efectos en sus familiares que quedaron atrás¹⁴.

La CEV instó explícitamente a la adopción de un “enfoque diferencial e interseccional”. La definición del insilio en el proyecto de ley y sus acciones pedagógicas y políticas propuestas (artículos 2° y 3°) deben, por extensión, adoptar este enfoque. Los impactos de la separación familiar¹⁵ pueden variar significativamente según el género, la edad, la etnia y otros factores interseccionales. Esto subraya una comprensión sofisticada de la victimización, que va más allá de una visión monolítica para reconocer los impactos diversos y específicos del conflicto en diferentes grupos. Al integrar este enfoque, el proyecto de ley asegura que el reconocimiento del insilio no sea un acto superficial, sino que conduzca a políticas que aborden genuinamente las diversas experiencias y necesidades de las víctimas, garantizando así medidas reparadoras verdaderamente equitativas y efectivas y contribuyendo a la no repetición.

La siguiente tabla ilustra la correlación directa entre las recomendaciones autorizadas de la CEV y las disposiciones específicas de esta Ley, sirviendo como una clara justificación de la intención legislativa:

Tabla 1. Articulación de las recomendaciones de la CEV con el Proyecto de Ley

Recomendación de la CEV	Fuente (CEV)	Articulación con el Proyecto de Ley
Reconocer y reparar a víctimas del exilio y el insilio como parte integral de las víctimas del conflicto armado.	Informe Final CEV, Capítulo ‘La Colombia fuera de Colombia’ / Recomendaciones IF ¹⁴ .	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento histórico, político y social a las víctimas del insilio. Artículo 1°. Declaración del Día Nacional de la Memoria del insilio.
Incorporar un enfoque diferencial e interseccional.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento con enfoque diferencial. Artículo 3°. Diseño e implementación de iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio con enfoque diferencial.
Garantizar procesos de memoria histórica participativos que incluyan a quienes vivieron la ausencia forzada en el país.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Artículo 2°. Promoción de actos conmemorativos y pedagógicos que visibilicen el insilio. Artículo 3°. Diseño e implementación de iniciativas en coordinación con víctimas y organizaciones sociales.
Establecer medidas específicas de asistencia y reparación integral para víctimas del exilio y el refugio transfronterizo.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento a víctimas del insilio. Artículo 2°. Promoción de actos que visibilicen el insilio como hecho victimizante.

Esta tabla es fundamental para un informe legislativo, ya que conecta de manera visual y explícita la Ley propuesta con el trabajo fundacional de la Comisión de la Verdad. Proporciona un argumento sólido para concluir que esta Ley no es una propuesta arbitraria, sino una respuesta directa y basada en evidencia a los hallazgos y recomendaciones del organismo encargado de esclarecer la verdad del conflicto, fortaleciendo así su peso político y ético.

4.2.3. El insilio como “herida invisible”: Profundización en sus afectaciones psicosociales y comunitarias

La Primera Asamblea MHERI del CNMH consolidó testimonios que subrayan “El insilio como herida invisible que requiere reconocimiento institucional”. Esto destaca la naturaleza a menudo no percibida de esta forma particular de sufrimiento. La definición de insilio en el proyecto de ley enumera explícitamente sus impactos fundamentales: “silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y desarraigo”. Estas son predominantemente afectaciones psicosociales y sociales, distintas de las lesiones físicas o el desplazamiento directo.

Investigaciones exhaustivas sobre la separación familiar en contextos de conflicto corroboran estos impactos. Los estudios indican que la separación familiar es una fuente principal de angustia tanto para quienes están en el exilio como para quienes quedan atrás, manifestándose como un miedo profundo por la seguridad de la familia, sentimientos de impotencia, disrupción

cultural, aislamiento intenso e inseguridad generalizada.¹⁵ Las respuestas psicológicas y fisiológicas a dicho trauma, incluida la separación familiar prolongada, pueden conducir a un deterioro a largo plazo en el funcionamiento diario¹⁶.

Los impactos del insilio, como el silenciamiento, el aislamiento y el confinamiento emocional, son inherentemente menos visibles que las lesiones físicas o el desplazamiento forzado. La caracterización del insilio como una “herida invisible” señala directamente este desafío. Esto significa que el sufrimiento es a menudo interno, no físico y carece de un “evento” claro que pueda documentarse fácilmente en los registros de víctimas tradicionales. Esto subraya la importancia del componente pedagógico del proyecto de ley (Artículo 2), ya que la educación pública es crucial para visibilizar este sufrimiento y fomentar la empatía y el apoyo social hacia las víctimas. También implica la necesidad de mecanismos especializados de apoyo psicosocial, como se destaca en las recomendaciones de la CEV ¹⁴, porque las medidas reparadoras tradicionales por sí solas pueden no abordar estos daños profundos y no materiales.

La siguiente tabla proporciona una visión estructurada y detallada de los daños complejos y a menudo intangibles experimentados por las víctimas del insilio, clasificándolos por dimensión e ilustrándolos con manifestaciones específicas. Esto sirve para profundizar la comprensión de la “herida invisible”:

Tabla 2. Afectaciones del insilio: Dimensiones y manifestaciones

Dimensión de la Afectación	Manifestaciones Específicas del insilio	Fuente/Referencia
Psicosocial/Emocional	Confinamiento emocional, Miedo constante por la seguridad de los familiares en el exilio, Sensación de impotencia, Impacto en la salud mental (ansiedad, depresión), Desarraigo (sentido de pérdida de pertenencia).	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; ¹⁵
Social/Comunitaria	Aislamiento social (debido a estigma o temor), Estigmatización, Deterioro de la vida cotidiana y comunitaria.	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; ¹⁷
Relacional	Ruptura de vínculos afectivos (distancia, pérdida de contacto), Dificultad para acceder a información sobre familiares.	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; ¹⁵
Existencial	Silenciamiento (incapacidad de hablar de la ausencia o sus circunstancias).	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI

Articular claramente los daños específicos del insilio es esencial para justificar la necesidad de políticas y reparaciones dirigidas. Esto traslada la discusión de conceptos abstractos al sufrimiento humano concreto, haciendo que el caso del proyecto de ley sea más convincente y demostrando una comprensión exhaustiva de los matices del problema.

4.3. EL ROL DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) Y LA ESTRATEGIA MHERI: UN ALIADO INSTITUCIONAL CLAVE

4.3.1. Mandato del CNMH en la construcción de memoria histórica

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), establecido por la Ley 1448 de 2011, posee un mandato legal crucial para reconocer, dinamizar, difundir y preservar la pluralidad de los procesos de construcción de memoria histórica relacionados con el conflicto armado¹⁹. Su misión contribuye directamente al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral, la transformación cultural y el objetivo más amplio de la paz en Colombia¹⁹. El Plan Estratégico del CNMH para 2023-2026 establece explícitamente el objetivo de “ampliar la escucha, inclusión y preservación de las memorias de las víctimas, tanto individuales como colectivas, ubicadas dentro del país y en el exilio”.¹⁹ Esto demuestra un compromiso institucional claro con esta dimensión de la victimización.

La participación directa del CNMH en la elaboración de este proyecto de ley, junto con su mandato y objetivos estratégicos explícitos en relación con el exilio y el insilio, brindan confianza en la capacidad institucional existente para implementar los objetivos del proyecto de ley. Esto asegura que las acciones conmemorativas y pedagógicas propuestas (artículos 2º y 3º) serán llevadas a cabo de manera efectiva por una entidad experimentada y con un mandato claro, garantizando la continuidad, la experiencia y un enfoque centrado en las víctimas.

4.3.2. La Estrategia MHERI y su contribución al reconocimiento del insilio

El CNMH lanzó la Estrategia MHERI (Memoria Histórica del Exilio, Retorno e insilio) en 2023, como parte de sus esfuerzos continuos para documentar y

reconocer las experiencias de las poblaciones afectadas por el conflicto. El objetivo central de MHERI es reconocer y documentar estas experiencias como parte integral de la memoria colectiva de la nación¹¹.

La Primera Asamblea MHERI, celebrada el 29 de junio de 2024, se centró específicamente en el “insilio como hecho victimizante”. Esta asamblea reunió a víctimas, organizaciones sociales y expertos, consolidando testimonios y recomendaciones que resaltaron la necesidad urgente de un reconocimiento institucional del insilio, acciones pedagógicas específicas para explicar su naturaleza y su plena integración en las políticas públicas de reparación y memoria. El informe de gestión del CNMH de 2023 confirma además el compromiso activo a través del “Plan de Identificación, localización y Registro Especial de Archivos de los Derechos Humanos y Memoria Histórica del Exilio, Retorno e insilio - MHERI”²⁰.

El compromiso proactivo de MHERI con el insilio, incluyendo su enfoque en la recopilación de testimonios y la defensa del reconocimiento institucional, demuestra que el proyecto de ley es una respuesta directa a un llamado a la acción impulsado por la base y por expertos. Esto refuerza la naturaleza participativa y centrada en las víctimas de la propuesta legislativa, asegurando que esté arraigada en las experiencias vividas y las demandas de los afectados, en lugar de ser una imposición de arriba hacia abajo.

4.4. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL: EL CASO DEL DR. CARLOS BONILLA CIFUENTES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL INSILIO COMO HECHO VICTIMIZANTE EN COLOMBIA

4.4.1. Descripción del caso y el exilio forzado

El caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes sirve como un ejemplo conmovedor y emblemático del exilio forzado y sus profundas consecuencias indirectas. El 18 de agosto de 1999, el doctor Bonilla, fiscal en Medellín que investigaba casos sensibles relacionados con asesinatos selectivos y paramilitarismo, se vio obligado a huir a Suiza con su familia debido a amenazas de muerte creíbles. Este exilio fue una consecuencia

directa de la falta de protección adecuada por parte del Estado, a pesar de conocer su situación de alto riesgo²¹.

La fecha de su partida forzada, el 18 de agosto, es precisamente la fecha propuesta para el Día Nacional de la Memoria del insilio, lo que hace que la conmemoración esté profundamente arraigada en una experiencia concreta y reconocida de victimización. El caso Bonilla es un ejemplo concreto y conmovedor que humaniza el concepto abstracto de insilio. Ilustra las consecuencias graves y que alteran la vida del exilio forzado no solo para el individuo que se va, sino para toda la unidad familiar, haciendo que la necesidad de reconocimiento sea tangible y fácil de entender. Este elemento narrativo es poderoso en un informe legislativo, ya que proporciona una dimensión humana convincente a los argumentos legales.

4.4.2. El fallo del Consejo de Estado y su impacto en la jurisprudencia colombiana

El 27 de marzo de 2021, el Consejo de Estado de Colombia emitió un fallo histórico en el caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes. Esta decisión trascendental reconoció los daños sufridos por el doctor Bonilla y su familia como consecuencia directa de su exilio forzado²¹.

Crucialmente, por primera vez en la jurisprudencia colombiana, el tribunal reconoció oficialmente el “insilio” como un hecho victimizante distinto derivado del exilio. El fallo estableció explícitamente que los padres de Bonilla, quienes permanecieron en Colombia, “también experimentaron lo que la Comisión de la Verdad denomina ‘insilio’. Este ‘insilio’ se describe como ‘permanecer atrapados en Colombia viviendo una vida incompleta debido a la huida forzada de sus seres queridos’”²¹. El tribunal detalló el profundo

sufrimiento de los padres, incluyendo la muerte del padre de Bonilla sin poder despedirse, y la posterior ansiedad de la madre y su incapacidad para reunirse con su hijo debido a la falta de recursos y seguridad.²¹ Los padres de la esposa de Bonilla también fueron reconocidos como afectados.

El fallo del Consejo de Estado representa un momento transformador. Valida legalmente los hallazgos de la CEV sobre el insilio, traduciendo un concepto de comisión de la verdad en jurisprudencia vinculante. El uso explícito del término “insilio” por parte del tribunal y su determinación de la responsabilidad del Estado por el daño sufrido por quienes quedaron atrás ²¹ crea un precedente legal poderoso e innegable. Esto destaca la relación sinérgica entre los mecanismos de esclarecimiento de la verdad (CEV), las instituciones de memoria (CNMH) y el poder judicial en el avance de la justicia transicional. El brazo judicial proporciona la fuerza legal y el precedente que pueden consolidar los hallazgos y recomendaciones de las comisiones de la verdad en marcos legales accionables, fortaleciendo así el proceso de paz en general. La declaración legislativa de un día conmemorativo no es, por lo tanto, meramente simbólica, sino una consecuencia directa de obligaciones legales establecidas y una respuesta a un daño judicialmente reconocido.

La siguiente tabla presenta una visión cronológica clara de los hitos legislativos, institucionales y judiciales más significativos que han llevado colectivamente al reconocimiento formal del insilio en Colombia. Demuestra que el proyecto de ley propuesto es la culminación de un esfuerzo multifacético y sostenido.

Tabla 3. Hitos clave en el reconocimiento del insilio en Colombia

Hito	Fecha/Periodo	Institución/Actor principal	Descripción y relevancia para el insilio
Promulgación de la Ley de Víctimas	2011	Congreso de la República	Establece el marco legal de atención a víctimas, incluyendo la definición amplia de víctima que sienta bases para el reconocimiento de familiares de exiliados.
Firma del Acuerdo Final de Paz	2016	Gobierno nacional/Farc-EP	Crea el SIVJNRN, incluyendo la CEV, que posteriormente documentaría el exilio y el insilio.
Fallo del Consejo de Estado en el Caso Bonilla	Marzo 2021	Consejo de Estado	Reconoce judicialmente el insilio como hecho victimizante derivado del exilio forzado, sentando un precedente legal.
Publicación del Informe Final de la CEV	2022	Comisión de la Verdad	Documenta el exilio y el insilio como victimizaciones masivas y emite recomendaciones explícitas para su reconocimiento y reparación.
Lanzamiento de la Estrategia MHERI del CNMH	2024	CNMH	Impulsa la documentación, visibilización y reconocimiento del insilio como parte de la memoria colectiva.
Radicación del Proyecto de Ley del Día del Insilio	2025	Cámara de Representantes	Propone la conmemoración anual del insilio y el desarrollo de políticas públicas para su atención integral.

Esta cronología de eventos clave ayuda a contextualizar esta ley de la República, mostrándolo como parte de un proceso continuo y evolutivo de justicia transicional en Colombia. Subraya los esfuerzos colaborativos de diferentes ramas del Estado y la sociedad civil para abordar los legados del conflicto, proporcionando un argumento convincente para su necesidad y oportunidad.

4.5. DEFINICIÓN CONSOLIDADA DEL INSILIO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO: CLARIDAD Y ALCANCE

El Proyecto de Ley adopta una definición precisa de insilio para el contexto del conflicto armado colombiano: “La condición de victimización vivida por personas que permanecieron en el país mientras familiares cercanos fueron forzados al exilio, y que, como consecuencia, experimentaron silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y afectaciones a su vida cotidiana y comunitaria”. Esta definición se contextualiza con la descripción de la CEV, que aclara la doble naturaleza de este “confinamiento”: “El insilio se refiere a los familiares afectados por el exilio de sus familiares, pero que se quedaron aquí. Los dos tiempos de este tipo de confinamiento: los que tuvieron que irse expulsados por el peligro de muerte, y los que se quedaron y tuvieron que vivir con esa ausencia”²².

La elaboración de esta definición se basa en la investigación detallada para explicar la profundidad y la naturaleza multifacética de los impactos enumerados. Por ejemplo, el “silenciamiento” puede manifestarse como una incapacidad para hablar sobre el ser querido ausente o las circunstancias de su partida debido al miedo o al estigma. El “aislamiento social” y la “ruptura de vínculos afectivos” son consecuencias directas de la separación forzada y el miedo o la incomprensión resultantes de la comunidad¹⁷. El “confinamiento emocional” y el “desarraigo” se refieren a la profunda angustia psicológica y existencial, incluyendo sentimientos de impotencia y pérdida de pertenencia, incluso mientras se permanece físicamente en la patria¹⁵.

La definición precisa y completa del insilio en el proyecto de ley, informada por los hallazgos de la CEV y el precedente judicial, es crucial para la eficacia de la implementación de políticas. Delinea claramente quién constituye una víctima de insilio y los daños específicos, a menudo no físicos, que sufrieron. Esta claridad es esencial para permitir intervenciones específicas, diseñar programas de reparación apropiados y evitar la ambigüedad en futuros procesos legales y administrativos, asegurando que la intención de la Ley sea clara para las agencias implementadoras y que los beneficiarios correctos sean alcanzados con medidas apropiadas y diferenciadas.

4.6. ENFOQUE PROGRESIVO DEL PROYECTO DE LEY: CONMEMORACIÓN, PEDAGOGÍA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA NO REPETICIÓN

Esta ley propone un enfoque progresivo de tres pilares, demostrando una estrategia holística para

abordar el insilio y contribuir a una paz estable y duradera:

1. Conmemoración anual como acto simbólico y pedagógico: La declaración del 18 de agosto como Día Nacional de la Memoria del insilio sirve como un poderoso acto simbólico. Su objetivo es dar visibilidad pública y validación institucional a una experiencia de victimización previamente marginada y a menudo invisible, fomentando la memoria colectiva y la empatía.

2. Estrategias pedagógicas amplias y participativas: Más allá de la mera conmemoración, el proyecto de ley exige la promoción de conmemoraciones públicas, cátedras de memoria y producciones culturales (Artículo 2). Estas iniciativas están diseñadas para educar a la sociedad sobre el insilio, sus impactos específicos y su lugar dentro de la narrativa más amplia del conflicto armado. El papel central del CNMH a través de su estrategia MHERI (Artículo 3)¹⁹ asegura que estos esfuerzos educativos se basen en el conocimiento experto y en metodologías participativas, involucrando a víctimas y organizaciones sociales.

3. Formulación e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial, interseccional y territorial: Este es el objetivo final del enfoque progresivo. Asegura que el reconocimiento simbólico y los esfuerzos pedagógicos se traduzcan en medidas concretas y accionables para la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Esto incluye el diseño de políticas con un fuerte enfoque en las necesidades específicas de diversos grupos, como lo recomienda la CEV¹⁴, asegurando que las intervenciones sean personalizadas y efectivas en diferentes territorios y poblaciones.

El enfoque progresivo delineado en el proyecto de ley refleja la comprensión de cómo se produce la sanación social y el cambio de políticas sostenibles en contextos de posconflicto. Reconoce que el reconocimiento legal debe ir acompañado de profundos cambios culturales, logrados a través de una educación y una memorialización generalizadas, para prevenir futuros ciclos de violencia y garantizar una reparación integral. Este enfoque sirve como modelo para otros contextos de justicia transicional, demostrando que una política eficaz requiere un compromiso profundo con la memoria y la comprensión de la sociedad.

CAPÍTULO 5

Estudio de impacto fiscal

La presente ley está estructurada para asegurar la responsabilidad fiscal, declarando que no genera un impacto fiscal inmediato tras su promulgación. En lugar de ello, autoriza prudentemente al Gobierno nacional a incluir las asignaciones presupuestales necesarias en el Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de esta ley. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la planificación estratégica. Este mecanismo garantiza que la implementación de

las actividades conmemorativas, pedagógicas y de construcción de memoria relacionadas con el insilio sea sostenible y se integre en el marco financiero nacional sin generar una carga imprevista.

Esta declaración de impacto fiscal, al diferir los desembolsos inmediatos pero autorizar asignaciones futuras, demuestra un enfoque pragmático para la implementación legislativa. Busca asegurar el marco legal para el reconocimiento al tiempo que reconoce las realidades presupuestarias. Esta estrategia es común en la redacción legislativa para garantizar que los proyectos de ley puedan aprobarse sin obstáculos financieros inmediatos, al tiempo que se sientan las bases para la financiación necesaria una vez que la Ley esté en vigor, asegurando así la viabilidad y la sostenibilidad a largo plazo del proyecto de ley.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, que determina que, todo proyecto de ley que ordene gasto público o contemple beneficios tributarios debe incluir, en su exposición de motivos y ponencias, una estimación explícita del costo fiscal derivado de su implementación, garantizando su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y señalando la fuente de financiación correspondiente. En cumplimiento de esta disposición, se presenta a continuación el análisis del impacto fiscal asociado al presente proyecto de ley.

Se precisa que los gastos derivados de la implementación de esta iniciativa no constituyen una imposición u obligación inmediata, sino una autorización para que el Gobierno nacional incorpore, en la medida de su disponibilidad presupuestal y a través de los mecanismos existentes como el Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones requeridas en el Presupuesto General de la Nación.

Cabe resaltar que la Corte Constitucional ha reconocido, a través de reiterada jurisprudencia, la facultad del Congreso de la República para aprobar proyectos de ley que impliquen gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución obligatoria, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas presupuestales correspondientes. Así lo reiteró en la Sentencia C-411 de 2009, en la cual se precisó que el análisis de impacto fiscal no constituye un requisito indispensable para el trámite legislativo, ni representa una barrera para el ejercicio legislativo, ni otorga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un poder de veto.

No obstante, se reconoce que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de su competencia técnica y económica, debe ilustrar al Congreso de la República sobre las consecuencias fiscales de la aprobación de la iniciativa, y efectuar el análisis correspondiente en los términos establecidos por la Ley 819 de 2003, garantizando así un ejercicio legislativo responsable y conforme a los principios de sostenibilidad fiscal.

Por lo anterior, se concluye que el impacto fiscal de este proyecto de ley es moderado, progresivo y manejable dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, considerando que su implementación podrá realizarse de manera gradual mediante la reasignación de recursos

disponibles en las entidades competentes, sin requerir incrementos significativos en el gasto público inmediato.

CAPÍTULO 6

Estudio de conflictos de interés

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la República, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

En este sentido, se precisa que este proyecto de ley, cuyo objeto es declarar la conmemoración del día nacional del insilio, no configura para sus autores ningún beneficio particular, directo y actual, conforme a lo señalado en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019. Se trata de una iniciativa de interés general, específicamente de la naturaleza de un proyecto de ley de honores, orientada a resaltar la ocurrencia de un fenómeno social que ha afectado a millones de víctimas del conflicto armado colombiano en el país y en el exterior, por tanto, no se presentan conflictos de interés para los autores de este proyecto de ley, ni se vislumbrar similares para los Congresistas que intervendrán en el tránsito de sus debates.

CAPÍTULO 7

Texto Definitivo Aprobado en Primer Debate

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 4 DE NOVIEMBRE DE 2025, ACTA 14, CORRESPONDIENTE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del insilio, con el fin de reconocer y visibilizar a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que sufrieron violencia estructural, afectiva y silenciamiento al

permanecer en el país mientras sus seres queridos fueron forzados al exilio. La ley busca promover actos conmemorativos, iniciativas pedagógicas y culturales que fortalezcan la memoria histórica sobre el insilio como hecho victimizante, mediante la articulación del Estado, las víctimas, la academia y la sociedad civil.

Artículo 2°. *Declaratoria del Día Nacional de la Memoria del insilio.* Declárase el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del insilio, en homenaje a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que, sin haber abandonado el país, vivieron formas de violencia estructural, afectiva y de silenciamiento como consecuencia de la guerra y el exilio forzado de sus seres queridos.

Artículo 3°. *Actos conmemorativos.* El 18 de agosto de cada año se promoverán actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales que visibilicen el insilio como hecho victimizante en el conflicto armado en Colombia, y fortalezcan la memoria colectiva.

Artículo 4°. *Iniciativas pedagógicas y culturales sobre el exilio.* El Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica –en articulación con su estrategia MHERI–, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y demás entidades competentes, podrá diseñar e implementar, en coordinación con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio.

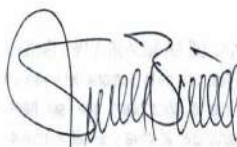
Artículo 5°. *Autorización.* Autorícese al Gobierno nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para el cumplimiento de esta ley, según disponibilidad presupuestal y planificación.


Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga todas las anteriores que le sean contrarias.

CAPÍTULO 8

Proposición

Por lo anterior expuesto, solicito a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar trámite para segundo debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.


H.R. NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador


H.R. ERIKA TATIANA SANCHEZ PINTO
Ponente

CAPÍTULO 9

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO
261 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del insilio, con el fin de reconocer y visibilizar a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que sufrieron violencia estructural, afectiva y silenciamiento al permanecer en el país mientras sus seres queridos fueron forzados al exilio. La ley busca promover actos conmemorativos, iniciativas pedagógicas y culturales que fortalezcan la memoria histórica sobre el insilio como hecho victimizante, mediante la articulación del Estado, las víctimas, la academia y la sociedad civil.

Artículo 2°. *Declaratoria del día nacional de la memoria del insilio.* Declárase el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del insilio, en homenaje a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que, sin haber abandonado el país, vivieron formas de violencia estructural, afectiva y de silenciamiento como consecuencia de la guerra y el exilio forzado de sus seres queridos.

Artículo 3°. *Actos conmemorativos.* El 18 de agosto de cada año se promoverán actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales que visibilicen el insilio como hecho victimizante en el conflicto armado en Colombia, y fortalezcan la memoria colectiva.

Artículo 4°. *Iniciativas pedagógicas y culturales sobre el exilio.* El Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica –en articulación con su estrategia MHERI–, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y demás entidades competentes, podrá diseñar e implementar, en coordinación con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio.

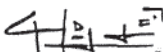
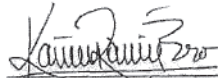
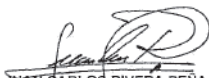
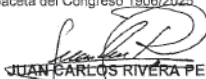
Artículo 5°. *Autorización.* Autorícese al Gobierno nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para el cumplimiento de esta ley, según disponibilidad presupuestal y planificación.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga todas las anteriores que le sean contrarias.

Cordialmente,


H.R. NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador


H.R. ERIKA TATIANA SANCHEZ PINTO
Ponente

<div><div>COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</div><div>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 4 DE NOVIEMBRE DE 2025, ACTA 14, CORRESPONDIENTE EL PROYECTO DE LEY No261 DE 2025 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</div><div>EL CONGRESO DE COLOMBIA</div><div>DECRETA:</div><div><p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, con el fin de reconocer y visibilizar a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que sufrieron violencia estructural, afectiva y silenciamiento al permanecer en el país mientras sus seres queridos fueron forzados al exilio. La ley busca promover actos conmemorativos, iniciativas pedagógicas y culturales que fortalezcan la memoria histórica sobre el insilio como hecho victimizante, mediante la articulación del Estado, las víctimas, la academia y la sociedad civil.</p><p>Artículo 2°. <i>Declaratoria del Día Nacional de la Memoria del Insilio.</i> Declárase el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, en homenaje a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que, sin haber abandonado el país, vivieron formas de violencia estructural, afectiva y de silenciamiento como consecuencia de la guerra y el exilio forzado de sus seres queridos.</p><p>Artículo 3°. <i>Actos conmemorativos.</i> El 18 de agosto de cada año se promoverán actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales que visibilicen el insilio como hecho victimizante en el conflicto armado en Colombia, y fortalezcan la memoria colectiva.</p><p>Artículo 4°. <i>Iniciativas pedagógicas y culturales sobre el exilio.</i> El Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica —en articulación con su estrategia MHERI—, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y demás entidades competentes, podrá diseñar e implementar, en coordinación con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio.</p><p>Artículo 5°. <i>Autorización.</i> Autorícese al Gobierno nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para el cumplimiento de esta ley, según disponibilidad presupuestal y planificación.</p><p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga todas las anteriores que le sean contrarias.</p></div></div>	<div><p>En sesión del día 4 de noviembre de 2025, fue aprobado en primer debate <i>PROYECTO DE LEY No. 261 DE 2025 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</i>, el cual fue anunciado en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 28 de octubre de 2025, Acta 13, de conformidad con el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003.</p><div><div> ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO Presidente</div><div> CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN Vicepresidenta</div><div> JUAN CARLOS RIVERA PEÑA Secretario</div></div></div>																																																												
<div><div>COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</div><div>SUSTANCIACIÓN</div><div>PROYECTO DE LEY NÚMERO No. 261 DE 2025 CÁMARA,</div><div><p>En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 4 de noviembre de 2025 y según consta en el Acta N°. 14, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria y pública de acuerdo a los artículos 129 Y 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), <i>EL PROYECTO DE LEY No. 261 DE 2025 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</i>, sesión a la cual asistieron 16 Honorables Representantes, en los siguientes términos:</p><p>Se lee Impedimento presentado por el H.R. Jhon Jairo Berrío López, el cual fue Negado con 7 votos por el NO y 5 votos por el SI.</p><table><tr><th>APELLIDOS Y NOMBRES</th><th>SI</th><th>NO</th></tr><tr><td>1.ALJURE MARTÍNEZ WILLIAN FERNEY</td><td></td><td></td></tr><tr><td>2. ARBELÁEZ GIRALDO ADRIANA CAROLINA</td><td></td><td></td></tr><tr><td>3. BAÑOL ÁLVAREZ NORMAN DAVID</td><td></td><td>X</td></tr><tr><td>4. BERRIO LÓPEZ JHON JAIRO</td><td></td><td></td></tr><tr><td>5. BOCANEGRA PANTOJA MÓNICA KARINA</td><td></td><td>X</td></tr><tr><td>6. ESPINAL RAMÍREZ JUAN FERNANDO</td><td>X</td><td></td></tr><tr><td>7.GIRALDO BOTERO CAROLINA</td><td></td><td>X</td></tr><tr><td>8.GUARÍN SILVA ALEXANDER</td><td></td><td></td></tr><tr><td>9.JAY-PANG DIAZ ELIZABETH</td><td>X</td><td></td></tr><tr><td>10.LONDOÑO JARAMILLO JUANA CAROLINA</td><td>X</td><td></td></tr><tr><td>11.LONDOÑO LUGO ÁLVARO MAURICIO</td><td></td><td>X</td></tr><tr><td>12.LÓPEZ ARISTIZÁBAL LUIS MIGUEL</td><td></td><td>X</td></tr><tr><td>13. NIÑO MENDOZA FERNANDO DAVID</td><td></td><td>X</td></tr><tr><td>14. PALACIOS MOSQUERA JHOANY CARLOS ALBERTO</td><td></td><td></td></tr><tr><td>15. PALENCIA VEGA LEONOR MARÍA</td><td>X</td><td></td></tr><tr><td>16. PERDOMO GUTIÉRREZ MARY ANNE ANDREA</td><td></td><td></td></tr><tr><td>17. RAMÍREZ BOSCAN CARMEN FELISA</td><td></td><td>X</td></tr><tr><td>18 SÁNCHEZ PINTO ERIKA TATIANA.</td><td>X</td><td></td></tr><tr><td>19. TORO RAMÍREZ DAVID ALEJANDRO</td><td></td><td></td></tr></table><p>Leída la proposición con que termina el Informe de ponencia Positiva para primer debate del proyecto de ley, se sometió a consideración, se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.</p><p>Se leen el articulado propuesto para primer debate del proyecto de ley publicado en la Gaceta del Congreso No. 1908/25, se sometió a consideración, se realiza votación ordinaria, siendo aprobadas por unanimidad.</p></div></div>	APELLIDOS Y NOMBRES	SI	NO	1.ALJURE MARTÍNEZ WILLIAN FERNEY			2. ARBELÁEZ GIRALDO ADRIANA CAROLINA			3. BAÑOL ÁLVAREZ NORMAN DAVID		X	4. BERRIO LÓPEZ JHON JAIRO			5. BOCANEGRA PANTOJA MÓNICA KARINA		X	6. ESPINAL RAMÍREZ JUAN FERNANDO	X		7.GIRALDO BOTERO CAROLINA		X	8.GUARÍN SILVA ALEXANDER			9.JAY-PANG DIAZ ELIZABETH	X		10.LONDOÑO JARAMILLO JUANA CAROLINA	X		11.LONDOÑO LUGO ÁLVARO MAURICIO		X	12.LÓPEZ ARISTIZÁBAL LUIS MIGUEL		X	13. NIÑO MENDOZA FERNANDO DAVID		X	14. PALACIOS MOSQUERA JHOANY CARLOS ALBERTO			15. PALENCIA VEGA LEONOR MARÍA	X		16. PERDOMO GUTIÉRREZ MARY ANNE ANDREA			17. RAMÍREZ BOSCAN CARMEN FELISA		X	18 SÁNCHEZ PINTO ERIKA TATIANA.	X		19. TORO RAMÍREZ DAVID ALEJANDRO			<div><p>Leído el título del proyecto y preguntada la Comisión, si ¿quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República? de conformidad con el Art. 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó en votación ordinaria.</p><p>La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los honorables representantes Norman David Bañol Álvarez, ponente coordinador, y la H.R. Erika Tatiana Sánchez Pinto, ponente.</p><p>La Mesa Directiva designó debate a los honorables representantes Norman David Bañol Álvarez, ponente coordinador, y la H.R. Erika Tatiana Sánchez Pinto, ponente, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.</p><p>El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 18 de septiembre de 2025</p><p>El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del Artículo 8 del Acto Legislativo N° 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 28 de octubre de 2025, Acta 13.</p><p>Publicaciones reglamentarias: Texto P.L. Gaceta 1695/2025 Ponencia 1º Debate Cámara Gaceta del Congreso 1906/2025</p><div> JUAN CARLOS RIVERA PEÑA Secretario</div><p>Comisión Segunda Constitucional Permanente</p></div>
APELLIDOS Y NOMBRES	SI	NO																																																											
1.ALJURE MARTÍNEZ WILLIAN FERNEY																																																													
2. ARBELÁEZ GIRALDO ADRIANA CAROLINA																																																													
3. BAÑOL ÁLVAREZ NORMAN DAVID		X																																																											
4. BERRIO LÓPEZ JHON JAIRO																																																													
5. BOCANEGRA PANTOJA MÓNICA KARINA		X																																																											
6. ESPINAL RAMÍREZ JUAN FERNANDO	X																																																												
7.GIRALDO BOTERO CAROLINA		X																																																											
8.GUARÍN SILVA ALEXANDER																																																													
9.JAY-PANG DIAZ ELIZABETH	X																																																												
10.LONDOÑO JARAMILLO JUANA CAROLINA	X																																																												
11.LONDOÑO LUGO ÁLVARO MAURICIO		X																																																											
12.LÓPEZ ARISTIZÁBAL LUIS MIGUEL		X																																																											
13. NIÑO MENDOZA FERNANDO DAVID		X																																																											
14. PALACIOS MOSQUERA JHOANY CARLOS ALBERTO																																																													
15. PALENCIA VEGA LEONOR MARÍA	X																																																												
16. PERDOMO GUTIÉRREZ MARY ANNE ANDREA																																																													
17. RAMÍREZ BOSCAN CARMEN FELISA		X																																																											
18 SÁNCHEZ PINTO ERIKA TATIANA.	X																																																												
19. TORO RAMÍREZ DAVID ALEJANDRO																																																													

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá D.C., Noviembre de 2025

Autorizamos el informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al PROYECTO DE LEY No. 261 DE 2025 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El proyecto de ley fue aprobado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 4 de noviembre de 2025 y según consta en el Acta N°. 14 de 2025.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del Artículo 8 del Acto Legislativo N° 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 28 de octubre de 2025, Acta 13.

Publicaciones reglamentarias:
Texto P.L. Gaceta 1695/2025
Ponencia 1º Debate Cámara Gaceta del Congreso 1906/2025


ALVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO
Presidente


CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN
Vicepresidenta


JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario

Comisión Segunda Constitucional Permanente

CONTENIDO

Gaceta número 2209 - Viernes, 21 de noviembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia positiva para segundo debate Texto Propuesto y Texto Aprobado del Proyecto de Ley número 151 de 2024 Cámara, por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate Texto Definitivo aprobado en primer debate del Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, or medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día Nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.....	16