



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 191

Bogotá, D. C., lunes 1° de abril de 2019

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 356 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer un marco de ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, promover su preservación y uso sustentable.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de esta ley, se entiende por:

- Zonas marinas: Espacios que incluyen porciones de agua y fondo marino, rocas, playas y terrenos de playa fiscales (flora y fauna), recursos históricos y culturales, que deben estar bajo protección especial para la preservación de los recursos hídricos;
- Zonas costeras: Espacios del territorio nacional formadas por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marino en donde se presenten procesos de interacción entre el mar y la tierra;
- Zonas insulares: Entendida como la región de las islas pertenecientes al país;
- Ordenación integrada del territorio marino-costero: Instrumento legal para la coordinación, formulación y ejecución integral de las políticas de preservación y uso responsable de las áreas marinas, costeras e insulares del territorio nacional;

- Uso sustentable: Acción de permanencia y sostenimiento a lo largo del tiempo de las áreas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, sin agotar sus recursos ni perjudicar el medio ambiente.

Artículo 3°. Naturaleza de la ley. La ordenación, la preservación y el uso sustentable de los ambientes marinos, costeros e insulares del territorio colombiano serán considerados de interés general.

Artículo 4°. Ámbito de aplicación de ley.

Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a todas las zonas costeras, marinas e insulares existentes en el territorio colombiano.

Artículo 5°. Ordenación integral del territorio marino, costero e insular del territorio colombiano.

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las acciones que establezcan y/o refuercen, según corresponda, los arreglos institucionales, administrativos, financieros y legales necesarios para desarrollar una gestión integrada de los ecosistemas marinos y costeros, planes y estrategias para las zonas marinas y costeras del país.
- Reconózcase dentro del ordenamiento territorial de la nación, a los ecosistemas marinos y costeros como Regiones Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial, para armonizar sus usos y las actividades que allí se realicen.
- El Departamento de Planeación Nacional, formulará una política nacional integrada para el desarrollo sustentable de las zonas marinas, costeras e insulares, donde se determinen las competencias, los alcances,

y los mecanismos de articulación entre los diferentes entes que, a nivel nacional, regional, académicos y civiles intervienen en el manejo de las zonas marino, costeras e insulares del país.

Artículo 6°. *Preservación del territorio marino, costero e insular del territorio colombiano.*

El plan estratégico único de preservación, protección costera-marina, mitigación de la contaminación y control de la erosión costera en todas las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano que adelanta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será objeto de control y vigilancia, cada seis meses por parte del Congreso de la República.

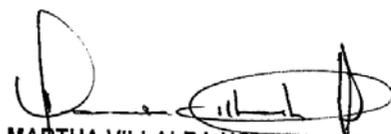
Artículo 7°. *Uso sustentable del territorio marino, costero e insular del territorio colombiano.*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en convenio con los centros de investigación científica especializados en esta área y existentes en el país, implementarán una cátedra de formación obligatoria que genere conciencia marítima, y conocimiento sobre el uso y aprovechamiento sustentable de las zonas marinas, costeras e insulares del país, en todas las instituciones educativas públicas y privadas del orden nacional y regional; así como un plan de seguimiento y monitoreo continuo a las áreas marino-costeras del país, del cual se deberá rendir un informe anual al Congreso de la República.

Artículo 8°. *Del principio de publicidad.* El Gobierno nacional queda facultado para adelantar las campañas de divulgación y socialización del contenido de la presente ley, utilizando los medios de comunicación que estime conveniente.

Artículo 9°. *Vigencias y derogatorias.*

La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.


MARTHA VILLALBA HODWALKER
Representante a la cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco de ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, promover su preservación y uso sustentable. Esta iniciativa se fundamenta con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992. Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

La iniciativa se fundamenta con lo estipulado en los artículos 79 y 80 de la Constitución, en los cuales se indican, entre otros, el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, la conservación de áreas ecológicas y la preservación de la diversidad e integridad del ambiente. Además de lo establecido en la Ley 1333 de 2009 sobre procedimiento sancionatorio ambiental.

Desde que comenzó la revolución industrial en Europa, la cual se extendió por todo el mundo, no nos habíamos dado cuenta de los impactos negativos que se generan con las acciones y/u omisiones de la actividad humana ante el medio ambiente, y en especial respecto a los espacios marinos, costeros e insulares. Desde el año de 1972, Colombia ha venido ratificando Protocolos, Convenios y demás regulaciones para prevenir, mas no para exigir verdaderamente el resarcimiento ante los daños ambientales.

La Conferencia de Estocolmo, la Convención de Unesco, la Convención de Berna, el Protocolo de Kioto, los Convenios de Biodiversidad, de Cambio Climático, la Convención Ramsar y el Convenio Marpol, son algunos de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia respecto al cuidado del medio ambiente.

Nuestro país es el único de Suramérica con dos bordes costeros. Posee límites con el Océano Pacífico y el Mar Caribe. Su línea de costa tiene 3.882 km en total, distribuidos en 2.188 km sobre el Pacífico 1.642 km sobre el Caribe continental y 52 km en el Caribe Insular. Aproximadamente el 50% del territorio sobre el cual el país ejerce su soberanía, corresponde a mares, lo cual representa un importante patrimonio natural tanto a nivel nacional como internacional.

Y si bien, a nivel nacional, con el Código de los Recursos Renovables, la Constitución Política de 1991, la Ley 99 de 1993, y la Ley 1333 de 2009, nuestro país le ha venido dando importancia de alguna manera al cuidado del medio ambiente, con los llamados “Derechos de tercera generación”, y con los mecanismos de defensa ante los derechos colectivos; las medidas han sido ineficientes por las dinámicas mismas de la naturaleza y las consecuencias de nuestras relaciones con ella, que en la actualidad son más constantes y de mayor impacto negativo, por lo que se hace necesario establecer acciones para mejorar dichas relaciones y hacernos menos vulnerables al mejoramiento de las condiciones de vida, de bienestar y seguridad del territorio, tal como nos lo sugirió en el último informe sobre medio ambiente, el Banco Mundial y la OCDE.

La Constitución Política expone: “El derecho a un ambiente sano se encuentra conectado de forma estrecha con la salud pública, la vida digna y la integridad personal, entre otros derechos fundamentales” y a su vez hace alusión a los principios de prevención o precaución, que el

Estado y los individuos deben de tener en cuenta en todas sus actividades para preservar y conservar el medio ambiente; sin embargo, teniendo en cuenta que en los últimos 20 años en nuestro país se ha venido acelerando la destrucción ambiental por la contaminación, la sedimentación y la erosión en los espacios marinos, costeros e insulares en la Región Caribe Continental, la Región Caribe Insular y en la Región del Pacífico, donde se está afectando negativamente la calidad de vida de las comunidades tanto en los aspectos ambientales como socioeconómicos, nos motiva en primer lugar preguntarnos: ¿Cómo podemos preservar y usar responsablemente nuestros ambientes marinos y costeros, teniendo en cuenta todo lo consagrado desde los tratados internacionales y la legislación colombiana actual? ¿Por qué no contamos con un ordenamiento costero y marino que permita ejecutar integralmente los programas de desarrollo sostenible en nuestro país?

Los mares de Colombia tienen recursos naturales y usos muy diferentes. Son doce departamentos -Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Chocó, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Nariño- y 47 municipios los que tienen jurisdicción sobre las áreas costeras colombianas. Estos ambientes marinos y costeros permiten una gran variedad de ecosistemas con alto valor ecológico y paisajístico, que contribuyen a darle a nuestro país el título de país megadiverso, por lo que debemos aunar todos los esfuerzos para preservar estos ambientes de manera seria e integral, pues la pérdida de estos recursos naturales finalmente se refleja en el impacto social y económico expresado en la afectación de la calidad de vida de las diferentes comunidades y pobladores de la zona costera colombiana.

No obstante, y si bien es cierto que el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, ha orientado al país sobre el cuidado integral de nuestros recursos hídricos para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, y en el 2002 se adoptó por medio de documento CONPES 3164, una Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), por medio de la cual se creó el Comité Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras, como máxima instancia responsable de orientar la formulación e integración de las políticas sectoriales; así como de impulsar la ordenación y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras colombianas, y a su vez se integró la Comisión Colombiana del Océano (CCO) como órgano intersectorial para proponer al Gobierno Nacional la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC), para su administración y desarrollo sostenible, y las Unidades Ambientales Costeras (UAC) que nacieron para establecer un Plan de Ordenación y

Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera (POMIUAC), que buscaba planificar y orientar la ordenación y el manejo ambiental de estas áreas del territorio colombiano; preocupa hoy, la ausencia de unas bases claras sobre las cuales se establezca el funcionamiento coordinado de los distintos actores sobre nuestras costas, quienes con diferentes enfoques y principios intervienen sectorialmente y generan resultados inefectivos para la sostenibilidad de nuestros ambientes marinos y costeros con la toma de decisiones a veces inadecuada e insuficiente, lo que nos exige legislar desde un enfoque más integrado.

Creemos que por la senda de insostenibilidad en que nos encontramos, evidenciada en la pérdida cada vez mayor de nuestras playas y ecosistemas marinos-costeros, se requieren mayores esfuerzos coordinados tendientes a fortalecer las políticas de preservación de responsabilidad ambiental; así como de hacer más eficiente el régimen sancionatorio ambiental que hoy tenemos, pues necesitamos urgentemente un dispositivo sancionador en el cual confluyan diferentes aspectos, principalmente de naturaleza preventiva y represiva real, donde se hagan más efectivas las sanciones existentes y se creen alternativas de verdadera compensación por parte de los sujetos activos que atenten contra nuestros ambientes marinos y costeros, y de esta forma se concientice realmente del beneficio y la rentabilidad de prevenir o de realizar el daño al medio ambiente.

Por todo lo anterior, es que se propone desde este Proyecto de ley, regular de manera consolidada un ordenamiento costero y marino que fortalezca el sistema nacional de manejo y sustentabilidad de los recursos hídricos, con el que se le dé un uso adecuado a nuestras áreas costeras y marinas mediante la obtención de diagnósticos en tiempo real, lo cual permitirá combatir seriamente la contaminación, el aumento de las construcciones costeras, la extracción de sedimentos en las playas, la explotación intensiva de las costas por el turismo, la mortandad de peces y otras especies, la erosión costera, y se prevenga desde todas sus causas el deterioro de los ecosistemas hídricos del país, además de hacer más efectivos los programas de restauración ambiental y de fortalecer medidas de resarcimiento para con nuestro gran patrimonio hídrico.

Colombia, con dos mares y tres zonas costeras, tiene una posición estratégica para el desarrollo de muchas actividades económicas, culturales y de conservación, que promuevan el desarrollo del país bajo el concepto de sustentabilidad, por eso es nuestro deber trabajar desde la ruta legislativa para un verdadero Manejo Costero Integrado donde todos los actores y sectores implicados contribuyan realmente a la preservación, al uso responsable y al desarrollo sustentables de las áreas marino-costeras de nuestro país. Colombia es un país de mares, tenemos la fortuna de ejercer soberanía sobre el Mar Caribe y el océano Pacífico, poseemos 928.000 km² de mar, 1.760

km de costas en el Atlántico y 1.480 Km en el Pacífico.

Con todo ese vasto mar, es norma que Colombia sea el segundo país con más especies de peces, según el Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia, en nuestro país habitan cerca de 2.000 especies de peces marinos. Colombia produce al año 165.000 toneladas de pescado, de esa actividad comercial, desarrollada mediante pesca artesanal, industrial y acuicultura, cientos de familias colombianas derivan su sustento diario, es por ello que preocupa los datos actuales del sector, que dan cuenta de que se están reduciendo los ecosistemas y por ende las zonas donde se puede practicar cualquier tipo de pesca.

Según un reciente estudio realizado por el grupo de biología de la Universidad Nacional, hoy habría hasta tres veces menos peces en las aguas nacionales que en la década de los 70. Es por todo lo anterior, que buscamos mediante esta iniciativa proteger la rica biodiversidad con la que contamos en nuestros mares, y con ello conseguir fines mayores, como son: garantizar la seguridad alimentaria para los colombianos, mejorar las prácticas de protección, conservación y uso sostenible de los ciclos del agua y del aire, de forma que se pueda evitar la erosión y sus consecuencias sobre los ecosistemas en las zonas costeras y marítimas.



MARTHA VILLALBA HODWALKER

Representante a la cámara



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de marzo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 356 con su correspondiente Exposición de Motivos. Suscrito por la honorable Representante *Martha Villalba Hodwalker*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 357 DE 2019
CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia, la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 82 de 1993, y el artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 15 - Ley 82 de 1993, artículo 11 - Ley 1232 de 2008. Flexibilización y apoyo crediticio.

El Gobierno nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso a las madres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza.

Parágrafo 1°. Todos los establecimientos de crédito de carácter público o con participación de dineros públicos que otorguen, préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada que estén garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas; deben otorgar créditos a las madres cabeza de familia, sin perjuicio de existir reporte en las centrales de riesgo, siempre y cuando, haya cesado la obligación, y se encuentre a paz y salvo por todo concepto.

Parágrafo 2°. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 82 de 1993, y el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 17. Desarrollo del principio de igualdad. En aplicación del principio de igualdad de oportunidades a favor de las madres cabeza de familia, las entidades públicas nacionales y territoriales a las cuales corresponda por aplicación de normas vigentes al efecto, que ofrezcan programas de desarrollo social, deberán fijar en la formulación y ejecución de los mismos, un porcentaje en los presupuestos para proyectos destinados a las mujeres cabeza de familia que contemplen capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales, como componente solidario en la ejecución de proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable. El gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Vivienda, a partir de la promulgación y divulgación de la presente ley, y en un término no superior a un (1) año, solicitará a todas las entidades públicas nacionales y territoriales, a las cuales corresponda la aplicación de las normas vigentes para tal efecto, estadísticas y cifras de los programas ofrecidos, determinando el cumplimiento de la inclusión para las mujeres- madres cabeza de familia.

Artículo 3°. Aplicación. El Ministerio de Protección Social en un plazo no mayor a ocho (8) meses creará y administrará una base de datos y plataforma por medio de la cual se podrá registrar, verificar y certificar la calidad de madre cabeza de hogar. Lo anterior en armonía con el parágrafo del artículo 2° de la Ley 82 de 1993.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Vivienda, en un plazo no superior a seis (6) meses reglamentará la materia.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sea contrarias.

De los honorables Congresistas,

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara por el Departamento del Meta
Partido Centro Democrático

CARLOS E. G. G.

UNIBO H. OBESO

Humberto Tolo

Jonathan Tamayo P.

RE. FOLBZ. MUSALE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 357 DE 2019 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia, la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contexto General

El Legislador definió el concepto de mujer cabeza de familia en el artículo 2° de la Ley 82 de 1993, norma que fue modificada por el artículo 1° de la Ley 1232 de 2008, de la siguiente manera: *Para los efectos de la presente ley, entiéndase por Mujer Cabeza de Familia, quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.*

En nuestro país, el porcentaje de madres cabeza de hogar en Colombia viene aumentando, no solo en las ciudades, sino también en zonas rurales, pasó del 18% al 22%, entre los años 2010 y 2016, de acuerdo con la Encuesta Longitudinal de la Universidad de los Andes; en las ciudades se evidencia el aumento del 32% al 39%, entre el mismo período.

Según datos del Dane, en el país para el año 2017 habían 22 millones de mujeres, de las cuales el 56% son madres cabezas de familia y menos de la mitad, el 41,9%, tiene alguna ocupación laboral fuera del hogar.¹

Es preocupante para Colombia, la cantidad de mujeres que son madres cabeza de familia, al igual que la situación crítica de desventaja que tiene la mujer a nivel laboral, en comparación con el hombre. La Organización Internacional del Trabajo, la CEPAL y el Banco Mundial, entidades analizadas en el informe realizado en el 2017, por la Universidad de la Sabana, por el

Instituto de la Familia, para celebrar el Día de la Familia, reveló que la jornada de trabajo de las mujeres colombianas en labores remuneradas y no remuneradas es mayor que la de los hombres; sumado a ello las tareas del hogar, manteniéndose en desventaja para las mujeres, debido a que el tiempo remunerado de las mujeres incluye el cuidado de los hijos pequeños, enfermos e incluso el cuidado de los adultos mayores, lo que hace que los hombres permanezcan siempre estables, pues no asumen estas últimas situaciones. Panorama que, refleja con claridad que las mujeres que son madres no están compitiendo en igualdad de condiciones con los hombres en el mundo laboral, y no justamente porque no son más productivas o eficientes, sino simplemente por el rol que les toca asumir. Como conclusión, la participación general de las mujeres en el mercado laboral está 27 puntos por debajo que la de los hombres; de manera general, trabajan en servicios, comercio y en menor proporción en industria.

Es relevante, los datos del Dane, para el año 2017 evidencian que el 33,2% de los trabajadores en el sector de servicios sociales, comunales o personales son mujeres. El 31,4% en el de comercio, hoteles y turismo; y el 14,8% en la industria manufacturera.

De otro lado es importante resaltar las ocho competencias laborales que el Instituto de la Familia, de la Universidad de la Sabana, define para las mujeres, las mamás en casa y que sin lugar a duda pueden tener mejor valor en el mercado laboral, base que sirve de análisis para el papel tan importante a nivel laboral que la mujer desempeña y aporta al país:

- “... 1. Piensan y actúan en función de las necesidades de su familia, lo que se traduce en una empresa como “orientación y servicio al cliente”.
2. Por su trabajo en el hogar son un referente a seguir por parte de los miembros de la familia, lo que viene a ser “liderazgo organizacional”.
3. Se ganan la confianza de los hijos y esposo gracias a su coherencia entre lo que dicen y piensan, validando su “integridad y lealtad”.
4. Para atender las necesidades de toda la familia, en especial la alta demanda que exigen los recién nacidos o niños pequeños en cuestión de tiempo, esfuerzo y dedicación, generan gran capacidad de “eficiencia laboral”.
5. Son capaces de organizar a los hijos y esposo, según las capacidades de cada uno, desarrollando así la competencia de “trabajo en equipo”.
6. Terminan aprendiendo a escuchar y a tener empatía, gracias a su capacidad de “comunicación”.

¹ <https://www.elheraldo.co/colombia/123-millones-de-mujeres-son-cabezas-de-familia-en-colombia-360725>

7. *Potencian las necesidades de su familia y ven oportunidades en los demás que quizá nadie más ve, generando así “visión de negocio”.*
8. *Son expertas en autoconocimiento, autocrítica y tienen voluntad de aprender; lo que las lleva a una “mejora personal” constante”.*

Para el año 2017 el número de hogares urbanos llegó a 11,2 millones y el déficit de vivienda se ubicó en 586 mil hogares que carecían de este derecho fundamental².

El gobierno nacional, viene brindando apoyo para superar estas brechas de déficit de vivienda, es por ello que el Presidente Iván Duque, dando cumplimiento a uno de sus programas bandera de su mandato, el “Semillero de Propietarios”, firmó y expidió terminando el pasado 2018, el Decreto 2413 que asegura \$452 mil millones para los primeros 40 mil subsidios del citado programa, con lo cual el Presidente de la República asegura el funcionamiento del programa de arrendamiento social, para las familias que devenguen menos de 2 salarios mínimos legales vigentes. El gobierno nacional estima que, para junio del presente año, se comenzarán a asignar los primeros subsidios, y para julio de este mismo año, los colombianos tendrán su casa en arriendo con la ayuda del Ministerio de Vivienda. Se tiene previsto financiar un valor máximo por hogar de 500.000 mil pesos y, como aporte de la familia 350.000 mil pesos.

Es cierto que los diferentes gobiernos han hecho esfuerzos para facilitar el acceso a vivienda y así cerrar la brecha de pobreza de la familia. Sin embargo, la realidad en las regiones hace necesario que el legislador establezca mecanismos especiales para proteger este sector de la población y especialmente establecer estrategias diferentes a las basadas en la financiación con recursos públicos para dar acceso a la vivienda a las madres cabeza de hogar.

De igual manera el gobierno nacional, da continuidad a otros programas como “Mi Casa Ya”, este programa de vivienda continúa vigente y pueden acceder al mismo personas que ganen hasta 4 salarios mínimos legales vigentes (smlmv); y de esta manera los hogares podrán obtener un subsidio monetario entre 20 y 30 smlmv, con una cobertura a la tasa de interés entre 4 y 5 puntos porcentuales, dependiendo de los ingresos y del tipo de vivienda. Con esta manera, los hogares pueden comprar la vivienda que deseen, sin que exceda el valor de 135 salarios mínimos.

Pero la preocupación persiste de manera general para la mujer cabeza de familia, y es por ello que merece nuestro apoyo, el reconocimiento de su importante status, con contundentes soluciones que no solo reconozcan su calidad sino

su condición; la lucha incansable, y los aportes tan invaluable que han dado a las familias y a la sociedad en general.

Conveniencia Constitucional

Por mandato constitucional el Estado tiene la obligación de dar especial protección y de apoyar a la mujer cabeza de familia, considerada como persona en situación de debilidad manifiesta cuando las circunstancias económicas determinen esa situación de debilidad, por lo cual se admite, en tal caso una discriminación positiva a favor de esa mujer (Sentencia T-795 de 2012).

En la Sentencia T-795 de 2012 la Corte Constitucional ordenó la especial protección por parte del Ejército Nacional a la esposa y madre cabeza de familia de un suboficial desaparecido y consideró: ¿Es determinante establecer si los beneficiarios de los haberes son por sí mismos, independientemente de su condición económica, sujetos de especial protección constitucional?, en ese sentido, no es lo mismo que los beneficiarios de los haberes sean todos adultos, sanos, con su fuerza de trabajo intacta, y sin necesidades específicas en función de su rol dentro de una familia, a que quienes aspiren a continuar recibéndolos sean madres cabeza de familia, o menores de edad. Porque, en este último caso, por mandato de la Constitución, el Estado está en la obligación de apoyar (de manera especial) a la mujer cabeza de familia (C. P. artículo 43), y de asistir al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus *derechos, hasta tal punto que debe darle primacía a los derechos de los niños (sobre los derechos de los demás)* (C. P. artículo 44).

El Legislador definió el concepto de mujer cabeza de familia en el artículo 2° de la Ley 82 de 1993, norma que fue modificada por el artículo 1° de la Ley 1232 de 2008, de la siguiente manera: *Para los efectos de la presente ley, entiéndase por **Mujer Cabeza de Familia**, quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.*

Parágrafo. *Esta condición y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada por la mujer cabeza de familia de bajos ingresos ante notario, expresando las circunstancias básicas de su caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo.*

Como jefas de hogar, que en términos jurídicos significa ser madres cabeza de familia, son las mujeres quienes se encargan de la seguridad física, el bienestar y la supervivencia de sus familias, con muy pocos recursos económicos, en ausencia de redes sociales de apoyo y difíciles condiciones

² <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/abril/colombia-supero-la-meta-del-deficit-habitacional-consignada-en-el-plan-nacional-de-desarrollo>

de inserción laboral. Son ellas quienes asumen con frecuencia el liderazgo de sus comunidades, enfrentando las amenazas individuales y las que se dirigen contra sus organizaciones. Esta vulnerabilidad se expresa adicionalmente en el despojo de tierras, la pérdida de bienes, activos productivos e ingresos, en inseguridad alimentaria y rechazo social.

La Sentencia T-035/17, es una de las muchas ratificaciones y ordenamiento al Derecho a la Vivienda Digna, un caso en el cual se negó solicitud de crédito financiero para aporte familiar que se requería para cumplir con el requisito establecido en un programa de vivienda de interés prioritario, creado por la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio: “*Betty Camacho de Rangel y Ernesto Jara Castro*”, corresponde a un caso de una ciudadana del departamento del Meta, la señora Luz Omaira Gaitán Parrado, madre de 5 menores de edad, quien era víctima del conflicto armado, quien se postuló al programa de vivienda “Madrid y Trece de Mayo” con el fin de acceder a una vivienda digna, quien cumplió con los requisitos exigidos en la convocatoria, y fue seleccionada y con base en ello debía realizar un ahorro programado de seis millones de pesos (\$6.000.000,00).

La accionante, aseguró y demostró que por falta de recursos económicos tramitó en varias entidades financieras un préstamo al que no pudo acceder, porque no tenía vida crediticia. La ciudadana Luz Omaira, afirmó que la Secretaría de Vivienda del Departamento del Meta, le sugirió que presentara la solicitud de crédito ante la Cooperativa Financiera Confiar, la cual negó su solicitud. En consecuencia, la actora manifestó que el no pago del ahorro programado implica el rechazo del proyecto de vivienda al núcleo familiar, y por tanto solicita por vía acción de tutela, se le “*ordena a las accionadas estudien las condiciones de vulnerabilidad de mi hogar y se me conceda financiación directa o se me brinde el acompañamiento necesario en las gestiones tendientes a la aprobación de un crédito individual con la medida y la entidad que corresponda, para el pago total del aporte familiar*”. Las entidades vinculadas fueron: Gobernación del Meta, Fondo de Vivienda de la Gobernación del Meta, a Villavivienda, a Fonvivienda, al Departamento de la Prosperidad Social, a la UARIV y a la Caja de Compensación Familiar COFREM.

Con respecto al caso anterior, que sucede frecuentemente en muchas regiones de nuestro país, se puede resaltar aspectos constitucionales reconocidos por la Corte Constitucional a saber:

El artículo 51 de la Constitución Política, consagra el derecho a la vivienda digna, y dispone que:

“...Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y

promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Es por ello, que, para cumplir dicho mandato constitucional, les corresponde a las autoridades formular políticas públicas tendientes a la satisfacción del derecho a la vivienda, la cual exige requisitos de ser habitable, adecuada, asequible y provista de seguridad jurídica en la tenencia, en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

Es la misma Corte Constitucional, la que ha definido el derecho a la vivienda como: “*aquel derecho dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia, sea propio o ajeno, que ofrezca condiciones mínimas para que quienes allí habiten puedan realizar su proyecto de vida de manera digna*”⁴.

La Carta Política, instrumentos internacionales y tratados de derechos humanos ratificados por Colombia en materia de protección de derechos económicos, sociales y culturales, incorporados al ordenamiento jurídico por medio del bloque de constitucionalidad, le imponen al Estado la obligación de atender las necesidades de vivienda de la población en general en la mayor medida posible, de manera progresiva.

El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra que:

... “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. (Subrayado y cursiva fuera de texto).

La jurisprudencia constitucional señala que el derecho a la vivienda tiene una doble connotación, de una parte trata un derecho de carácter prestacional, y por otra, tiene características de un derecho fundamental, lo cual puede ser determinado en casos concretos para definir cuál es su contenido y exigibilidad⁵. En ciertos casos, el derecho a la vivienda digna traspasa su contenido prestacional y alcanza la categoría de derecho fundamental autónomo, en aquellos eventos “*en los cuales las autoridades estatales han incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente*

³ Sentencia T-167 de 2016.

⁴ Sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-585 de 2008, C-300 de 2011, entre otras.

⁵ Sentencias C-299 de 2011 y C-244 de 2011.

a las injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares⁶”⁷.

La legislación colombiana ha concretado políticas públicas para que las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta accedan al apoyo para la consecución de una vivienda apropiada, es así que se ha creado el Sistema de Vivienda de Interés Social, en el cual se consagró el subsidio familiar, por medio del cual se puede materializar la obligación estatal de proveer soluciones de vivienda. Así, la Ley 3ª de 1991⁸, en el numeral 8 del artículo 14, establece que entre las funciones de la Junta Directiva del Inurbe le corresponde “Reglamentar el otorgamiento de créditos y la asistencia técnica con destino a programas de vivienda de interés social”⁹.

A su vez, el artículo 37 de la referida ley dispone que “Los créditos de largo plazo que otorguen las instituciones financieras, para la adquisición, construcción, mejora o subdivisión de vivienda no podrán contener exigencias o contraprestaciones de ningún tipo, salvo las que expresamente autorice la Superintendencia Bancaria para el ahorro contractual de que trata el artículo 122 de la presente ley”.

Ahora bien, es importante resaltar que, la democratización del crédito es un mandato constitucional, toda vez que nuestra Constitución de 1991, en su artículo 333¹⁰ introdujo un modelo de economía social de mercado, en el que se admite que la empresa sea el móvil del desarrollo social, se reconoce la importancia de la actividad empresarial y de una economía de mercado. De igual manera, le asignó al Estado el deber de intervención en la economía con el fin de promover el desarrollo económico y social y de mejorar las fallas del mercado (artículos 333, 334 y 335)¹¹.

La intervención del Estado en la economía no tiene otro propósito que el de conciliar los intereses privados que se dan a través de la actividad empresarial y la satisfacción de las necesidades de la población colombiana mediante el buen funcionamiento del mercado¹².

Con la finalidad de lograr el objetivo constitucional de democratizar el crédito, el Estado tiene el deber de control, vigilancia y regulación de la actividad financiera, así como el propósito de controlar los efectos macroeconómicos que pueda generar esta actividad y el mantenimiento de la confianza del público en las entidades que conforman el sistema financiero.

La Corte Constitucional en Sentencia C-383 de 1999, se refirió de manera concreta al sistema de crédito de vivienda y precisó:

“(…) Así mismo, la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la “democratización del crédito” que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de este como “Social de Derecho”, pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias(…)”¹³.

Marco Legal

Ley 82 de 1993: por medio de la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, modificada por la Ley 1232 de 2008, que en efecto contempla algunos mecanismos de apoyo a las mujeres que tienen esta difícil condición, claro está, sin hacer distinción sobre la causa de la misma. Aunque debe reconocerse que la inclusión de tales mecanismos de apoyo, son un avance legislativo, es necesario advertir que son insuficientes.

Ley 546 de 1999: por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales deber sujetarse el Gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.

Ley 731 de 2002: por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

⁶ Sentencia C-1318 de 2000 y C-444 de 2009.

⁷ Sentencia T-035/17.

⁸ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y se dictan otras disposiciones”.

⁹ El Decreto número 2328 de 2013, dispuso la liquidación del INURBE.

¹⁰ Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

¹¹ Sentencia C-313 de 2013.

¹² Sentencia C-197 de 2012.

¹³ Sentencias C-700 de 1999, C-747 de 1999, C-1062 de 2003 y C-041 de 2006.

Impacto Fiscal

En reiterados fallos de la Corte Constitucional ha dispuesto que el legislador no puede dejar de legislar por materia de recursos, para ello tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, en ella señaló:

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Las mujeres en Colombia y en el mundo, son la base de la familia, de la sociedad, admiradas por una sociedad y a la vez poco reconocidas, un buen porcentaje en Colombia como ya lo hemos precisado en esta exposición de motivos, son cabeza de familia; y aunque el gobierno se ha preocupado por reconocer sus derechos, nos hemos quedado cortos en proporcionarle herramientas para el logro de sus metas, que no son otras que las de su familia, sus propios hijos, y en algunos casos los de sus padres y abuelos, a cargo de ellas.

En un informe revelado por el Fondo Nacional del Ahorro, en conmemoración del día de la mujer, para el año 2018; reveló que, de los 158.670 créditos hipotecarios y educativos desembolsados por dicha entidad para dicha fecha, 81.518 fueron destinados a mujeres (51.37%) y 77.146 a hombres (48.62%), afirmando el Presidente del FNA de la época que “...Las afiliadas son muy comprometidas al momento de obtener su vivienda propia y muy responsables al pagar sus obligaciones”.

Ahora bien, el mismo informe del Fondo Nacional de Ahorro, evidencia al cierre de 2017, que contaba con 2.187.125 afiliados, de los cuales, el 50,36% son mujeres, comparado con el 49,63%

de los hombres, lo que refleja si tratamos de ahorro que, las afiliadas al FNA representan más del 50% del total, concluyendo que las mujeres colombianas son organizadas, disciplinadas y tienen hábitos de ahorro en beneficio de sus familias. Resalta el informe, que es el género femenino el de mayor inicio a prácticas de ahorro en el país, y particularmente se evidencia en la modalidad de ahorro voluntario, lo cual traduce que en un 65% de colombianas vinculadas frente a un 34,95% de ahorradores masculinos. Precizando también el mismo que, el 69,31% de las afiliadas se encuentran en los estratos socioeconómicos 1 y 2, facilitando de esta manera a las personas de bajos recursos, posibilidades de obtener vivienda propia.

Por todas las razones anteriormente expuestas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley debido a nuestras obligaciones como representantes del pueblo, debemos apoyar esta iniciativa como un reconocimiento al status de todas las madres cabeza de familia de nuestro país, a su arduo trabajo, al compromiso con sus hijos y familia en general, a la lucha de siglos por sacar adelante no solo su vida si no las vidas de sus seres queridos que son hijos, padres, hermanos, abuelos, sobrinos y hasta nietos. Protegiendo derechos fundamentales no solo de las mujeres, sino derechos a una vivienda y vida digna. Con miras a un mejor futuro también de nuestro país, con percepción de género, buscando equidad en un país que reconoce el papel de las mujeres pero que a la vez desconoce su importancia y trascendencia en la sociedad.

Handwritten signatures of several representatives and senators, including Carlos E. Besante, Jairo H. Cristo, Jonatan Tamayo, and Faber Muñoz. The central signature is for Jennifer Kristin Arias Falla, Representante a la Cámara por el Departamento del Meta, Partido Centro Democrático.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de marzo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 357 con su correspondiente Exposición de Motivos. Suscrito por el honorable Representante Faber Muñoz, honorable Representante Jennifer Arias Falla, honorable Representante Jairo Cristo, honorable Senador Jonatan Tamayo y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 273 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”

1. Origen del Proyecto de ley

El Proyecto de ley es autoría del representante Jhon Arley Murillo Benítez, que fue radicado el 21 de noviembre de 2018, el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), modifica el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016 agregando dos numerales (12 y 13) e igualmente agrega un párrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”.

2. Explicación del articulado del Proyecto de Ley 273 de 2018, Cámara

Artículo 1°. Agregar un párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016:

Parágrafo. La Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), tendrá la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

Artículo 2°. Modificar el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, agregando los siguientes numerales:

Numeral 12. En la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se deben incluir dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena.

Numeral 13. En la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se debe incluir un delegado de la sociedad civil, en representación de los actores de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF en un plazo máximo de seis (6) meses.

Artículo 3°. Agregar un párrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016:

Parágrafo. En ningún caso podrá reducirse la cobertura de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

3. Justificación del Proyecto de ley

La modificación a la presente ley tiene como finalidad vigilar, proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de los niños y niñas, beneficiarios de los programas de atención integral a la primera infancia de cero a siempre, concibiéndolos como sujetos de derechos, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales, reconociendo a la sociedad, el Estado y la familia como garantes de sus derechos, a través del control político y la vigilancia.

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia, en su artículo 44 donde señala como derechos fundamentales de los niños, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado, el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión, así como los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Que de conformidad con el artículo 2° de la Ley 1804 de 2016, “*por el cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones*”, la familia, la sociedad y el estado son corresponsables de la atención, protección y el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes;

Que en el artículo 5° de la Ley 1804 de 2016 define la educación inicial como “derechos de los niños y las niñas menores de seis (6) años de edad, que se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso”;

Que en el marco de la Política de Estado De cero a siempre, adoptada por la Ley 1804 de 2016, se define para el ICBF las siguientes funciones, como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población: “a) armonizar

los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población y primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre; b) organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de

Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”;

Por lo anteriormente expuesto se proponen las siguientes modificaciones:

a) Pliego de modificaciones

Como ponente del presente proyecto, se realizan las siguientes proposiciones:

Ley 1804 de 2016	Texto original	Texto propuesto
<p>Artículo 12</p>	<p>Artículo 12. Funciones de las Entidades del orden nacional para la ejecución de la Política. De acuerdo con los aspectos misionales de cada sector es necesario que cada uno aporte a la implementación de la política y al logro de su finalidad a través de las funciones definidas en los siguientes artículos.</p>	<p>Agregar un párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así: Artículo 12. Funciones de las Entidades del orden nacional para la ejecución de la Política. De acuerdo con los aspectos misionales de cada sector es necesario que cada uno aporte a la implementación de la política y al logro de su finalidad a través de las funciones definidas en los siguientes artículos.</p> <p>Parágrafo. La Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), tendrá la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.</p>
<p>Artículo 11</p>	<p>Artículo 11. Integración. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia estará integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un delegado del Presidente de la República. 2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su Delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo. 3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un viceministro. 4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro. 5. El Ministro de Cultura o su delegado que deberá ser un Viceministro 6. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, que deberá ser el Viceministro de Agua y Saneamiento. 7. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad. 8. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo. 9. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo. 10. El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo. 	<p>Modificar el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, agregando dos numerales, el cual quedará así:</p> <p>Numeral 12. En la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se deben incluir dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena.</p> <p>Numeral 13. En la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se debe incluir un delegado de la sociedad civil, en representación de los actores de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF en un plazo máximo de seis (6) meses.</p>

Ley 1804 de 2016	Texto original	Texto propuesto
	<p>11. El Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.</p> <p>La Presidencia de la República presidirá y coordinará la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia.</p> <p>Parágrafo transitorio. La entidad que ejerza la rectoría de la seguridad alimentaria en el país, también hará parte de esta Comisión Intersectorial.</p>	
<p>Artículo 25</p>	<p>Artículo 25. Financiación. El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia.</p> <p>Se reglamentarán los esquemas de financiación y cofinanciación entre la nación y el territorio, para lograr sostenibilidad en la atención integral de la primera infancia, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias a los recursos de la nación.</p>	<p>Agregar un parágrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016. Financiación. El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia.</p> <p>Se reglamentarán los esquemas de financiación y cofinanciación entre la nación y el territorio, para lograr sostenibilidad en la atención integral de la primera infancia, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias a los recursos de la nación.</p> <p>Parágrafo: En ningún caso podrá reducirse la cobertura de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia.</p>

b) Justificación y modificación del artículo 12 de la Ley 1804 de 2016

Asignar a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. En observancia y estudio de los últimos lineamientos y manuales operativos para la atención a la primera infancia, elaborados y adoptados mediante resolución por el ICBF, se identifican cambios y modificaciones realizados

a los mismos en lapsos inferiores a ocho meses: Resolución 13482 de 29 de diciembre de 2016, Resolución 6969 de 16 de agosto de 2017, Resolución 3232 de 12 de marzo de 2018, estos cambios continuos y repentinos generan afectación directa en el óptimo funcionamiento de los programas, reflejado en:

- Inestabilidad jurídica con las entidades administradoras del servicio (EAS)
- Retrocesos en los procesos administrativos, operativos y financieros ya adelantados.
- Cargas administrativas excesivas para el talento humano frente al tiempo invertido al estudio, socialización e implementación del nuevo lineamiento.
- Los equipos psicosociales malgastan demasiado tiempo diligenciando formatos y haciendo nuevos ajustes, tiempo que debería

estar invertido en la atención de los menores y acompañamiento a sus familias.

- Falta de acompañamiento a las madres comunitarias en la socialización e implementación de las modificaciones de los lineamientos, afectando su desempeño en la prestación del servicio.
- El excesivo trámite de papelería y el hecho de tratar de dar cumplimiento a los nuevos lineamientos, genera un alto estrés laboral para las madres comunitarias que se sumergen en largas jornadas de trabajo adicionales a los horarios de atención establecidos. A eso se suma la tensión y angustia por la incertidumbre que genera la inestabilidad laboral si no se cumple lo exigido.

El cambio continuo de los lineamientos y manuales operativos para la atención integral a la primera infancia además de afectar la operatividad de los programas tiende a la vulneración de los derechos de los niños y niñas, **específicamente en la desatención por los cierres de las unidades de servicio**, esto debido a la imposibilidad de dar cumplimiento inmediato a los requerimientos exigidos por el ICBF para la reapertura **de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB)**, generando una desatención en la población de primera infancia.

De acuerdo a cifras suministradas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en los últimos tres años (enero 2015 a julio 2018) se han cerrado 3.490 hogares de bienestar familiar en todo el país, información relacionada en la siguiente tabla:

REGIONAL	No. UDS CERRADAS
ANTIOQUIA	306
ARAUCA	2
ATLÁNTICO	109
BOGOTÁ, D. C.	295
BOLÍVAR	90
BOYACÁ	213
CALDAS	114
CAQUETÁ	119
CASANARE	4
CAUCA	98
CHOCÓ	106
CÓRDOBA	88
CUNDINAMARCA	125
GUAVIARE	4
HUILA	201
LA GUAJIRA	8
MAGDALENA	66
META	78
NARIÑO	341
NORTE DE SANTANDER	71
PUTUMAYO	9
QUINDÍO	265
RISARALDA	63
SAN ANDRÉS	3
SANTANDER	230

REGIONAL	No. UDS CERRADAS
SUCRE	114
TOLIMA	47
VALLE DEL CAUCA	315
VAUPÉS	5
VICHADA	1
TOTAL GENERAL	3.490

***Fuente:** Dirección de Primera Infancia.

De los hogares comunitarios de bienestar cerrados solo se han reaperturado 162 unidades de servicios, lo cual corresponde al 4.6% una cifra alarmante teniendo en cuenta la necesidad de atención en programas de primera infancia que requieren nuestros niños y niñas en condición de vulnerabilidad. El ICBF ha reconocido que de estos 3.490 hogares cerrados a la fecha no se han reubicado 178 niños y niñas en otras unidades de atención o de instituciones educativas en el caso de niños y niñas mayores de seis años, lo que genera preocupación porque cada uno de estos menores representa un ser sujeto de derechos que están siendo quebrantados por la desatención.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, actúa como juez y parte. De allí la necesidad de que el Congreso de la República, asigne la función a la Comisión Intersectorial para Atención Integral de la Primera Infancia de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

- c) Justificación y modificación del artículo 11 de la Ley 1804 de 2016

Modificar el artículo 11 Integración de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, agregando los numerales doce (12) y trece (13) donde se incluyan en la misma, dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena; y un delegado de la sociedad civil en representación de los actores de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF plazo máximo de seis (6) meses. La gestión integral a la primera infancia es una estrategia concebida como la manera intersectorial, concurrente y coordinada en la que los sectores estatales del nivel nacional y local (educación, salud, cultura, bienestar, planeación, etc.), así como otros actores de la sociedad (familia, comunidad, sociedad

civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales entre otras) se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y las niñas y los niños en primera infancia, a partir de lo que ellas y ellos requieren.

Según las proyecciones para el 2017 del censo general 2005 del DANE, en Colombia existen

6.062.157 niñas y niños entre 0 y 6 años, de ellos el 51% son niños y 49% son niñas, que representan el 12.29% de la población total del país. Es importante recalcar que la información disponible para grupos étnicos, corresponde a resultados del Censo de población 2005 y población indígena en resguardos, certificada al DNP, 2010-2015, los cuales fueron distribuidos de la siguiente manera:

Pertenencia Étnica	Edad en grupos decenales									
	0 a 9 años	10 a 19 años	20 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 a 69 años	70 a 79 años	80 años o más	Total
Indígena	386864	304137	224950	165385	124508	83796	56828	32824	13331	1392623
Rom	797	801	922	814	700	412	229	122	60	4857
Raizal de San Andrés y Providencia	6210	6501	5396	4317	3607	2106	1279	752	397	30565
Palenquero	1361	1465	1386	1064	862	602	394	228	108	7470
Negro (a), mulato, afrocolombiano	951798	913510	736993	589796	470810	291198	176098	101411	42108	4273722
Ninguno de los anteriores	6859691	6885482	5847979	4965807	4330908	2818042	1721740	1039954	428568	34898171
No Informa	198053	160904	104980	109268	92417	89842	69219	31665	4628	860976
Total	8404774	8272800	6922606	5836451	5023812	3285998	2025787	1206956	489200	41468384
Censo General 2005 - Información Básica - DANE - Colombia										
Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE 2007										

De acuerdo a las cifras anteriormente mencionadas y revisando las entidades nacionales que integran la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), se identifica que NO existe participación ni representatividad de los grupos étnicos, lo cual no garantiza la diversidad y el enfoque diferencial en la atención de dichas poblaciones contemplado en la Constitución Política y mencionado en la ley 1804 de 2016, artículo 4° literal d). El cual señala “Diferencial: valora a las niñas y niños como sujetos que se construyen y viven de diferentes maneras; es sensible a sus particularidades en razón de la diversidad de situaciones, condiciones y contextos, y actúa intencionadamente sobre los entornos para transformar situaciones de discriminación en razón a las diferencias”. En virtud a lo anterior es vital la vinculación de dos representantes de los grupos étnicos en la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena.

Tenido en cuenta que el Decreto 4875 de 2011, “por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y la Comisión Especial, en la cual se promueve la necesidad de generar espacios institucionales para la coordinación de acciones encaminadas a establecer e implementar un modelo para la estrategia de Atención Integral de la Primera Infancia que incluya la participación de diferentes entidades, instituciones y sectores del país” y en razón a que las Entidades Administradoras del

Servicio (EAS) son las encargadas de la ejecución de los programas, es pertinente escuchar su voz y tener en cuenta sus observaciones e inquietudes; actualmente se están generando lineamientos y manuales operativos sin la participación de estas entidades que son los que finalmente llevan esta política pública a la práctica en la operación de las modalidades de atención. Es imprescindible la participación de organizaciones o entidades con entendimiento en temas asociados a la administración y ejecución de los programas de atención a la primera infancia, con pleno conocimiento de las realidades y necesidades que existen en los territorios, esto con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio, así como ser garantes en el acatamiento de los derechos de los niños y niñas.

Por lo anterior, se considera oportuno la inclusión en la CIPI, un delegado de la sociedad civil en representación de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF para la ejecución de los programas de primera infancia, en el marco de la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

- d) Justificación y modificación del artículo 25 de la Ley 1804 de 2016

Agregar un párrafo al artículo 25, Financiación. En el cual se señale que en ningún caso podrá reducirse la COBERTURA de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial

para la Atención Integral de Primera Infancia.

Es conocido y demostrado que la inversión en primera infancia es la más rentable que puede hacer una sociedad, debido a que tiene la mayor tasa de retorno y repercute en un menor gasto social a largo plazo. Así mismo reconoce que los impactos de dicha inversión en cuanto a salud, educación y cohesión social la convierten además en la más efectiva para romper el círculo de la pobreza y reducir drásticamente las brechas de desigualdad.

Según la proyección del Departamento Nacional de Estadística (DANE), en 2017 la primera infancia asciende a 6.062.157 niños y niñas menores de 6 años en todo el territorio nacional. Sobre esta población, el Departamento para la Prosperidad Social actualizó la focalización según el nuevo Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) identificando que 2.119.455 pertenecen al régimen subsidiado.

La cobertura de los cupos atendidos en los programas de primera infancia en los últimos cuatro años según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar son las siguientes:

Modalidad	Año 2015		Año 2016		Año 2017		Año 2018 - julio	
	Cupos Programados	Cupos Atendidos						
Integral	1.136.332	1.123.373	1.228.011	1.236.100	1.248.488	1.238.161	1.271.284	1.245.428
Tradicional	749.422	729.370	688.526	692.902	605.267	592.936	591.534	554.599
Total Primera Infancia	1.885.754	1.852.743	1.916.537	1.929.002	1.853.755	1.831.097	1.862.818	1.800.027

*Fuente: Metas Sociales y Financieras 2015 a 2018 Corte Julio. / Dirección de Primera Infancia.

La información suministrada por la dirección de primera infancia del ICBF, evidencia cómo en el periodo comprendido entre el año 2015 y 2018, la cobertura presenta una reducción de 52.716 cupos atendidos y 54.657 cupos programados para la atención integral a la primera infancia.

La proyección del DANE para el año 2017 refleja que en Colombia existen 6.062.157 niños y niñas entre los 0 y 6 años, información que, al ser contrastada con la proporcionada por el ICBF demuestra que la cobertura total de atención en primera infancia en las modalidades integral y tradicional al mes de julio de 2018 es de 1.800.127 niños y niñas; es decir, tan solo cubre el 30% para atención general en primera infancia, evidenciando que el Estado no es capaz de atender a la población ya existente. Adicional a ello, continúa la preocupación por los constantes cierres y no reaperturas de los hogares comunitarios de bienestar, que entre enero de 2015 a julio de 2018 ascendió a 3.490 unidades de servicio, dejando a la deriva a nuestros niños y niñas a merced del conflicto e incertidumbre en territorios donde el Estado es ausente, exponiendo sus vidas, su salud y bienestar. Pese a que son esenciales, los programas para niños y niñas en la primera infancia siguen careciendo ampliamente

de financiación y su ejecución es deficiente, este hecho se traduce en un costo social mayor que deberá asumir el Estado colombiano en los siguientes años.

Conforme a la situación antes descrita, se evidencia la importancia y necesidad del aumento o al menos sostenimiento de la cobertura establecida de acuerdo a las proyecciones de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), en donde se señale que en ningún caso podrá reducirse la cobertura de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia. Por eso el llamado mediante este proyecto de ley es garantizar el cumplimiento del objetivo de la política de Estado.

4. Proposición

Con las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar trámite para primer debate al Proyecto de ley número 273 de 2018 Cámara, “por medio del cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”.


Jhon Arley Murillo Benítez
 Representante a la Cámara
 Partido Político Colombia Renaciente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Agregar un párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016:

Parágrafo. La Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), tendrá la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

Artículo 2°. Modificar el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, agregando los siguientes numerales:

Numeral 12. En la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se deben incluir dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena.

Numeral 13. En la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se debe incluir un delegado de la sociedad civil, en representación de los actores de las entidades administradoras de servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF en un plazo máximo de seis (6) meses.

Artículo 3°. Agregar un parágrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016:

Parágrafo. En ningún caso podrá reducirse la cobertura de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia.

Artículo 4°. *Vigencia y Derogatorias.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,



Jhon Arley Murillo Benítez
Representante a la Cámara
Partido Político Colombia Renaciente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2018 CÁMARA Y 117 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 174 de la ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 286 de 2018 Cámara y 117 de 2017 Senado, “*por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café*”.

1. Antecedentes y trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado el 12 de septiembre de 2017 ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Ernesto Macías Tovar. Para dar inicio al primer debate del proyecto en Comisión Tercera del Senado de la República, la Mesa Directiva de esta célula legislativa designó como ponente al honorable Senador Antonio José Navarro Wolff, el 4 de octubre de 2017.

El 12 de diciembre de 2017, el senador Navarro radicó la ponencia para primer debate, la cual se debatió y aprobó en la sesión de la Comisión Tercera realizada el 15 de mayo de 2018.

El 17 de julio de 2018, el senador Navarro radicó informe de ponencia para segundo debate el 16 de julio de 2018.

El 13 de agosto de 2018, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República reasignó como ponente al Senador Rodrigo Villalba Mosquera.

El honorable Senador Villalba radicó la ponencia para segundo debate, la cual fue publicada el día 17 de octubre de 2018 en la *Gaceta del Congreso* número 857.

En la Plenaria del Senado de la República, el día 21 de noviembre de 2018 se aprobó el proyecto de ley en segundo debate.

2. Objeto del proyecto

El proyecto de ley presentado a consideración, tiene como objeto fundamental la creación de un fondo que procura contribuir a la estabilización del ingreso de los productores de café colombiano, con su estructura, finalidades, funciones y recursos para su capitalización y funcionamiento.

3. Exposición de Motivos

3.1 Actualidad del mercado cafetero colombiano

El ejercicio de la caficultura en Colombia es una actividad en la que predominan los pequeños productores, siendo un 95,8% de los caficultores los que desarrollan su actividad en latifundios de 5 hectáreas o menos. Es decir que de los más de 578.000 predios cafeteros, 554.587 son de los pequeños productores, representando el 73% del total del área cultivada en el país. Se trata entonces de un mercado en el que su mayor representante es una población vulnerable, desde una perspectiva socioeconómica.

Distribución de los predios cafeteros por tamaño

Tamaño	Predios		Área cultivada en café		Área promedio cultivada en café (ha)
	No.	%	(HA)	%	
3 ha o menos	511.551	88.4	539.643	56	1.1
Más de 3 y hasta 5 ha.	43.027	7.4	165.077	17	3.8
Más de 5 y hasta 10 ha.	17.445	3.0	115.721	12	6.6
Más de 10 y hasta 20 ha.	4.423	0.8	58.759	6	13.3
Más de 20 y hasta 50 ha.	1.610	0.3	45.337	5	28.2
Más de 50 ha.	502	0.1	43.801	5	87.3
Total	578.558	100	968.338	100	1.7

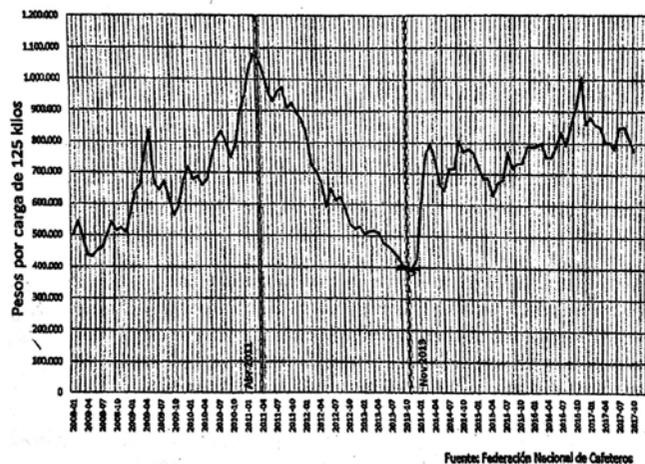
Fuente: Elaborado con base en datos de la Federación Nacional de Cafeteros. Las instituciones cafeteras. Bogotá 2014.

Siendo el café producido en Colombia un producto destinado principalmente a su exportación, la caída de los precios internacionales del producto se configura como un riesgo para el ingreso de los cafeteros, adicionado a ello, la misma connotación tiene la desfavorabilidad de la tasa de cambio para su exportación.

A continuación, se ejemplifica el riesgo planteado con la situación ocurrida entre los años 2011 y 2014.

Precio interno del café pergamino seco en Colombia.

Precio interno (Pesos por carga de 125 kilos de pergamino seco)



De conformidad con lo anterior, mientras que en abril de 2011 el precio interno del café estaba por encima de un millón de pesos, la carga de 125 kilos de pergamino seco, hasta diciembre de 2013 se presentó una fuerte tendencia a la baja, para colocarse por debajo de 385.000 pesos a finales de 2013. Esto se da en unas circunstancias en donde, según cifras presentadas por la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, el año 2013, los costos estimados de producción eran de alrededor 550.000 pesos por carga.

Como consecuencia de estas circunstancias, el país vivió una crisis de orden nacional que resultó en un paro del sector cafetero para la época. Desde ese entonces, es posible evidenciar la falta de mecanismos estables o institucionalizados para hacer frente a dicha situación, teniendo que verse

abocado el Gobierno nacional a aplicar medidas de emergencia traducidas en más de un billón de pesos para el presupuesto nacional entre los años 2012 y 2014, y generó un aumento en más del doble en los aportes de los cafeteros al Fondo Nacional del Café entre los años 2010 y 2014, 576.000 millones de pesos.

Actualmente, el Gobierno nacional a través del programa Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC), se espera que desembolse la suma de 100.000 millones de pesos para el sector, lo cual, si bien demuestra la voluntad política del actual gobierno de apoyar decisiones como la planteada en el presente proyecto, también hace notable la falta de un mecanismo institucional para atender la materialización de los riesgos descritos, y un desgaste de los organismos gubernamentales en acciones de carácter reactivo.

Según estudio de la Política de Precios del Café en Colombia, realizado por Roberto Steiner, investigador Fedesarrollo, existen tres periodos en nuestro país de la política de precios internos del café y de los apoyos del Gobierno al precio interno.

- Desde 1955 hasta 1994, el precio interno era fijado concertadamente entre el Gobierno y el gremio cafetero teniendo en cuenta las condiciones del mercado internacional y las condiciones macroeconómicas, con el objetivo de contribuir a la estabilización del ingreso de los caficultores. Las pérdidas en que incurría la Federación habida cuenta de garantizar este precio mínimo se cubrían con recursos del Fondo Nacional del Café, cuyos ingresos provenían de las ventas del grano en los mercados internacionales y de los impuestos que recaían sobre la actividad cafetera, sobre los cuales se volverá más adelante.

En Colombia la ruptura del Pacto de Cuotas y las reformas económicas que ocurrieron a comienzos de los años 90 no significaron cambios importantes en la política de precio interno.

2. El segundo período se extiende entre 1995 y 2001. El ajuste en el precio interno se ataba a las oscilaciones del mercado internacional.

Sin embargo, en la práctica se pueden identificar diferentes intervenciones del gobierno con el fin de dar estabilidad o evitar un deterioro del ingreso del productor, especialmente en épocas de caída en los precios internacionales o de fuerte revaluación. Dicha intervención consistió en el establecimiento de un precio de sustentación definido concertadamente entre el Gobierno y el gremio por debajo del cual no se podía comprar el café. De nuevo, las pérdidas que se dieran por cuenta de la garantía del precio de sustentación se cargaban contra los recursos del Fondo Nacional del Café.

3. El último período comienza en 2001 y se extiende hasta hoy. La difícil situación de las finanzas del Fondo Nacional del Café a comienzos de siglo reveló la imposibilidad de seguir garantizando un precio de sustentación que no guardara correspondencia con las realidades del mercado internacional.

A partir de 2001 se eliminó el llamado precio de sustentación concertado. Desde entonces ha operado el mecanismo de ajuste automático del precio interno de acuerdo con los movimientos en los precios externos. Que los precios sean transparentes y de mercado no quiere decir que sean estables. Los mercados en este siglo han demostrado que los precios son muy cambiantes, o volátiles como se llama técnicamente. Así, en una semana los precios pueden ser muy bajos, y en otra pueden ser remunerativos.

El Gobierno, con cargo a recursos del Presupuesto Nacional, ha extendido subsidios con el fin de proteger el ingreso del productor en períodos de precios externos a la baja. Estos apoyos han surgido en el marco de acuerdos entre el Gobierno nacional y los productores, y no de una discusión en el Congreso de la República. (La política de precios del café, Universidad del Rosario, Fedesarrollo febrero 2015)

Para la vigencia 2013, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, destinó recursos por un valor de \$994.000.000.000 que fueron transferidos al Fondo Nacional del Café para atender el programa AIC-PIC. Para la vigencia 2014 esta cartera Ministerial dispuso de un presupuesto de un billón de pesos de los cuales fueron transferidos recursos al Fondo Nacional de Café por \$291.571.000.000.

Si bien es cierto, el AIC-PIC, se constituyó como programa de Protección del Ingreso Caficultor, creado y financiado por el Gobierno nacional con ejecución encargada a la Federación Nacional de Cafeteros, con el fin de mitigar la caída en el ingreso de los productores ocasionada por el desplome del precio internacional del café, la revaluación del peso y la caída de la producción por los efectos de la renovación de cafetales, el

cual se mantuvo hasta 31 de diciembre de 2014, se desarrolló en las siguientes dos fases:

1 fase (octubre de 2012-marzo 2013)	2 fase (marzo 2013-diciembre 2014)
<ul style="list-style-type: none"> • “Apoyo al ingreso del caficultor (AIC)” • Apoyo de 60.000 por carga de 125 kg café pergamino seco cuando el precio interno del café estuviera por debajo de \$650.000. 	<ul style="list-style-type: none"> • “Protección al Ingreso Cafetero (PIC)”. • Apoyo de \$145 mil por carga de café pergamino seco de 125 kg, siempre que el precio base de compra publicado por la FNC fuera inferior \$700.000 por carga de café. • Apoyo de \$165.000 por carga de café pergamino seco de 125 kg, siempre que el precio base de compra publicado por la FNC fuera inferior \$480.000 por carga de café.

Fases del programa AIC-PIC¹

Es menester manifestar, que la cifra de 384.401 de productores beneficiados, se segrega en:

ÁREA CAFÉ (HECTÁREAS)	PRODUCTORES
MENOS O IGUAL A 1 HECTÁREA	148.213 PRODUCTORES
1.1. A 5 HECTÁREAS	214.419 PRODUCTORES
5.1. A 10 HECTÁREAS	16.018 PRODUCTORES
10.1 A 20 HECTÁREAS	3.906 PRODUCTORES
20.1 A 50 HECTÁREAS	1.423 PRODUCTORES
50.1 A 100 HECTÁREAS	302 PRODUCTORES
MAYOR A 100 HECTÁREAS	120 PRODUCTORES
TOTAL	384.401 PRODUCTORES

Productores beneficiados PIC²

En consecuencia, al desarrollo del programa se logró evidenciar que la distribución del PIC fue inequitativa, en la medida que el 10% de los productores de mayor tamaño recibieron el 60% del monto total del subsidio otorgado, mientras que el 20% de los de menor tamaño apenas recibió el 8% (Informe Misión Cafetera pág. 158).

Lo ejecutado del programa PIC para el 2014 fue de **\$291 mil millones de pesos** y el resto se destinó a otros sectores que se encontraban en las mismas condiciones de bajas de precios afectando los ingresos de los agricultores³.

SECTOR
ALGODÓN-PRECIO MÍNIMO DE GARANTÍA
ARROZ- PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN

¹ Respuesta Min. Hacienda a proposición No. 54 de 2016 debate de control político, Comisión Quinta Senado de la República, pg. 5.

² Respuesta Min. Hacienda 2016.

³ Respuesta 2015000070831 Ministerio de Agricultura. (9 abril de 2015).

MAÍZ-PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN
CACAO – PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN
FRÍJOL-PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN
YUCA-APOYO AL TRANSPORTE
PANELA-PROMOCIÓN AL CONSUMO
PAPA-PROMOCIÓN AL CONSUMO
GANADERÍA-ALIMENTACIÓN BOVINA

Demás sectores destinatarios⁴

3.2 El Café colombiano un producto de vocación exportadora

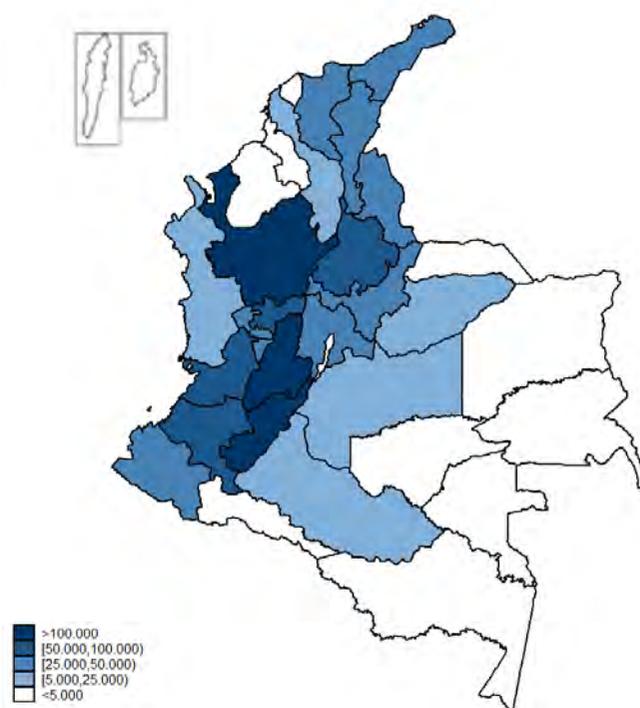
El sector cafetero es estratégico en términos sociales, institucionales, de generación de empleo y desarrollo de las regiones productoras del grano. La caficultura colombiana se encuentra representada por más de 541.000⁵ familias productoras que conforman un tejido social invaluable para la estabilidad del campo, pero sensible a cualquier tipo de choque (ambiental, económico y/o social), lo que la hace una población vulnerable, desde una perspectiva socioeconómica. Dentro de las principales cifras de este sector se destacan las siguientes⁶:

- La producción cafetera del país se encuentra en manos de pequeños productores: el 96% tiene menos de 5 hectáreas en café y representan el 76% de la producción. En promedio, explotan 1,3 hectáreas de café.
- Más de 541.000 familias cafeteras ubicadas en 600 municipios y 22 departamentos derivan su sustento de la producción del grano.
- El 25% de la población rural del país depende de la actividad cafetera.
- El cultivo del café se encuentra distribuido en 877.000 hectáreas, que representan el 17% del área total agrícola del país, equivalente a 5,1 millones de hectáreas.
- El área total de las fincas que explotan café asciende a 2,9 millones de hectáreas, de las cuales el 30% se encuentra especializada en café.
- El sector cafetero genera anualmente 730.000 empleos directos y 1,4 millones de empleos indirectos.
- Aproximadamente 2,2 millones de personas viven de la producción de café.

El ejercicio de la caficultura en Colombia es una actividad en la que predominan los pequeños productores, siendo un 95,8% de los caficultores los que desarrollan su actividad en predios de 5 hectáreas o menos. Es decir, que de los más de 578 mil predios cafeteros, 554.587 son de los

pequeños productores, representando el 73% del total del área cultivada en el país. Se trata entonces de un mercado en el que su mayor representante es una población vulnerable, desde una perspectiva socioeconómica. En efecto, un estudio reciente muestra que el 46% de los cafeteros colombianos se hallan en pobreza, medida por el indicador de pobreza multidimensional y que una caída fuerte del precio interno del café aumentaría la vulnerabilidad de las familias cafeteras (“Pobreza y vulnerabilidad de los hogares cafeteros en Colombia”, Dirección de Investigaciones Económicas de la Federación Nacional de Cafeteros, en Ensayos de Economía Cafetera, No. 32, Dic. 2018).

DISTRIBUCIÓN DEL ÁREA CULTIVADA EN CAFÉ (HA)



Fuente: SICA, DANE Importancia Económica y Social del Café.

Colombia tiene una estructura productiva basada en pequeños productores (96%) frente a un 4% de medianos y grandes (>5ha en café). El área cultivada en café 940 mil ha, corresponde al 17% del total del área cultivada en Colombia (5,5 millones de ha).

Si bien el café como proporción del PIB ha disminuido su participación, esta situación se debe al proceso de desarrollo económico que ha logrado fomentar, en el cual los sectores industriales y de servicios cobran cada vez mayor importancia. De acuerdo a las cifras publicadas por el DANE, la participación del café en el PIB nacional pasó de representar el 2,8%⁷ del PIB total nacional en 1990, a 0,8%⁸ en 2017; mientras el PIB agropecuario pasó de representar el 16% en 1990 a 12% en 2017. En cuanto a las exportaciones de café, estas han representado en los últimos años entre el 6% del valor total de las exportaciones colombianas, sin embargo, es el tercer producto

⁴ Respuesta 2015000070831 Ministerio de Agricultura. (9 abril de 2015).

⁵ Fuente: Federación Nacional de Cafeteros 2018.

⁶ Fuente: Federación Nacional de Cafeteros 2018.

⁷ De acuerdo al PIB base 1994 = 100

⁸ De acuerdo al PIB base 2005 = 100

de exportación nacional y el primer producto en los agrícolas.

SECTOR CAFETERO COLOMBIA

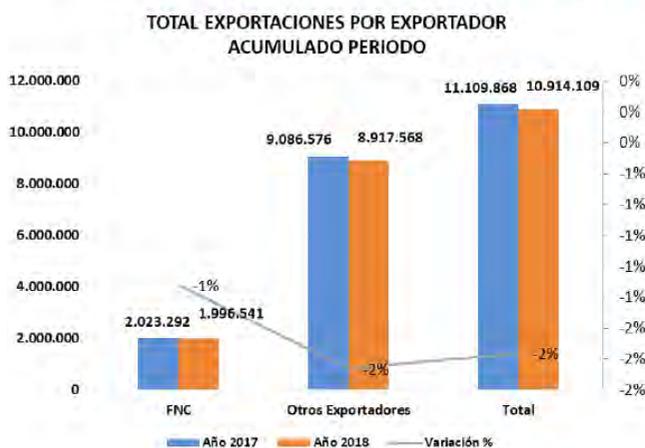


Fuente: Mesa de Facilitación de Comercio Exterior– Sector Café-Febrero de 2019-Federación Nacional de Cafeteros.

En el ámbito internacional, el país es uno de los principales productores del grano: ocupa el tercer puesto después de Brasil y Vietnam, con una producción anual cercana a los 14⁹ millones de sacos de café verde de 60 kilos, y en términos de valor monetario, Colombia ocupa el segundo puesto como país productor de café después de Brasil. Lo anterior se debe a que el café colombiano se clasifica dentro del grupo de Suaves Colombianos, que se caracterizan por producir una bebida suave de mayor aceptación en el mercado mundial, por lo cual obtiene una prima por calidad sobre otros tipos de café en el proceso de comercialización.

En los últimos 10 años, el país ha exportado en promedio el 92% de su producción, que en 2018 totalizó 12,8 millones de sacos de café verde de 60 kilos. Las exportaciones de 2018 tuvieron como destino 98 países entre los que se destacan Estados Unidos, Japón y Alemania, que generaron ingresos superiores a USD\$2.600 millones al año. De acuerdo a cifras de la Organización Internacional del Café, Colombia participó con el 90% de las exportaciones en la categoría de Suaves Colombianos y con el 11% de las exportaciones mundiales¹⁰.

EXPORTACIONES POR EXPORTADOR



Fuente: Mesa de Facilitación de Comercio Exterior– Sector Café-Febrero de 2019-Sacos verde 70 kilos.

3.3 Los Mecanismos de Estabilización de Precios

Dada la naturaleza y las características del mercado cafetero, los caficultores colombianos están expuestos constantemente a las oscilaciones del precio externo del café (Contrato “C” de Café del “Intercontinental Exchange” (ICE)), y de la tasa de cambio del peso colombiano (COP), contra el dólar de los Estados Unidos (USD), entre otros. Por tal motivo, históricamente se ha buscado desarrollar estrategias de apoyo al ingreso del productor cafetero, así como mecanismos para la mitigación de los riesgos de precios, que pueden clasificarse en tres períodos relevantes dentro de la política de precios internos del café en Colombia¹¹:

1. Entre 1955 y 1994, el precio interno del café era fijado bajo mutuo acuerdo entre el Gobierno nacional y el gremio cafetero teniendo en cuenta las condiciones de mercado y buscando contribuir a la estabilización del ingreso de los caficultores.
2. Entre 1995 y 2001, el precio interno del café variaba de acuerdo a las oscilaciones del mercado internacional. Sin embargo, con el fin de evitar un deterioro en el ingreso del caficultor en épocas de caída en los precios internacionales o de fuerte revaluación, el Gobierno nacional, en acuerdo con el gremio cafetero, estableció un precio de sustentación por debajo del cual no se podía comprar el café.
3. A partir del 2001, el precio de sustentación fue eliminado y, en la actualidad, el precio interno del café se ajusta automáticamente a los movimientos en el mercado externo. Sin embargo, en periodos de precios internacionales de café a la baja, el Gobierno nacional ha extendido subsidios para proteger el ingreso de los caficultores.

Adicionalmente, desde el último periodo mencionado, la inestabilidad de los precios del café en Colombia sigue siendo un tema recurrente para el sector cafetero, por lo cual, en los últimos 15 años, se han adelantado una serie de estudios que han pretendido abordar esta problemática:

- Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera (2002).
- Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia (2013).
- La política de precios del café en Colombia (Steiner, Salazar & Becerra, 2015).

Por otra parte, al culminar el Pacto de Cuotas del Acuerdo Internacional del Café, han existido una serie de esquemas que en su momento buscaron hacer frente a la fuerte variación del

⁹ Promedio tres años (2016 – 2018).

¹⁰ Año 2017,

¹¹ Steiner, Salazar, & Becerra, 2015.

precio interno en Colombia. Desde ese entonces, es posible evidenciar la falta de mecanismos estables o institucionalizados para hacer frente a dicha situación, teniendo que verse abocado el Gobierno nacional a aplicar medidas de emergencia traducidas en \$1,36 billones de pesos del presupuesto nacional entre los años 2012 y 2014, para financiar el Programa de Protección de Precios al Caficultor (PIC), y posteriormente destinar \$100 mil millones para el programa Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC), en 2018. Adicionalmente, durante los años 2001 y 2005, el Gobierno nacional destinó \$317 mil millones para el denominado Apoyo Gubernamental Cafetero (AGC).

Los esquemas antes mencionados han ofrecido soluciones temporales, pero no abordan el problema de forma estructural. La inestabilidad del precio del café en Colombia, se genera con la volatilidad de variables de mercado como son el precio internacional de referencia para el café de Colombia, la tasa de cambio peso-dólar y la prima del café colombiano reconocida en los mercados internacionales, mismas que no son del control de la Federación Nacional de Cafeteros y mucho menos de los caficultores. Es por esto que se hace necesario buscar alternativas sostenibles en el mediano y largo plazo que ofrezcan una solución a la problemática descrita.

Es evidente que estabilizar el ingreso de los caficultores colombianos es de gran importancia y esta premisa ha sido resaltada por diferentes investigadores en sus estudios donde se destaca que:

- (i) Una serie de precios menos variable implicaría un menor riesgo para los productores, particularmente para los minifundistas cuya capacidad es limitada para resistir choques grandes en sus ingresos¹²;
- (ii) Menor incertidumbre en los flujos futuros permite tomar mejores decisiones de inversión, producción y ahorro y facilita el acceso a créditos, haciendo posible una producción más eficiente y sostenible¹³
- (iii) Se reducen los efectos de crisis coyunturales sobre el sector, especialmente sobre los productores más vulnerables, permitiendo un desarrollo más estable y acorde con las tendencias de largo plazo del mercado¹⁴.

Según estudios realizados por expertos en la materia¹⁵ cualquier iniciativa para manejar

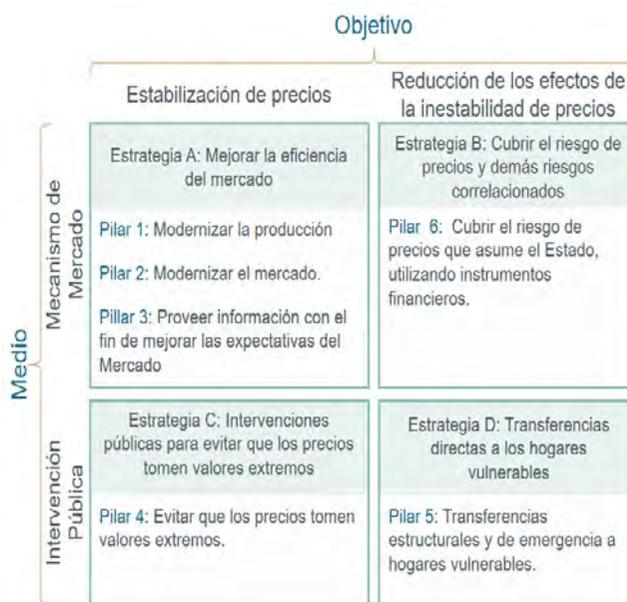
la inestabilidad de precios debe abordar las siguientes estrategias:

- Mejorar la eficiencia del mercado.
- Cubrir el riesgo de precios y demás riesgos correlacionados.
- Contemplar intervenciones públicas para evitar que los precios tomen valores extremos.
- Realizar transferencias directas a los hogares vulnerables.

Cada una de las estrategias mencionadas se apoya en unos pilares de acción que favorezcan el uso de herramientas para hacer frente a las causas múltiples (naturales, importadas, endógenas) que generan una inestabilidad de precios como son:

- Modernizar la producción (estrategia a).
- Modernizar el mercado (estrategia a).
- Proveer información con el fin de mejorar las expectativas del mercado (estrategia a).
- Evitar que los precios presenten valores extremos (estrategia c).
- Realizar transferencias directas a hogares vulnerables (estrategia d).
- Cubrir el riesgo de precios que asume el Estado con instrumentos financieros (estrategia b).

INICIATIVAS PARA MEJORAR LA INESTABILIDAD DE PRECIOS



Fuente: Adaptación, Galtier (2013).

- Diferentes investigadores y estudios durante los últimos años han revisado experiencias¹⁶ para productos agrícolas en países en vías de

¹² Rutten & Youssef, 2007.

¹³ Galtier F., 2013; Steiner, Salazar, & Becerra, 2015.

¹⁴ Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera, 2002; Rutten & Youssef, 2007; Steiner, Salazar, & Becerra, 2015.

¹⁵ Galtier, 2013, Metodología general para el manejo de la inestabilidad del precio de productos agrícolas en países en desarrollo.

¹⁶ Dana, Gilbert y Shim, E. (2006), Rutten y Joussef (2007), Jensen (2007), Brown, Crawford y Gibson (2008), CRMG (2008), Dana y Gilbert (2008), Montford (2009), Tissier y Legile (2009), Balzer y Hess (2010), Martínez Damián y García Juárez (2010), Gilbert (2011), Texier (2011a), Texier (2011b), Galtier F. (2013), SAGARPA y ASERCA (2015), Steiner, Salazar, y Becerra (2015).

desarrollo que, al enmarcarlas en los pilares mencionados (1, 2, 3, 4, 5 y 6), permiten resaltar las siguientes enseñanzas:

- Las intervenciones públicas desligadas del mercado afectan la calidad de las expectativas.
- Los fondos de sustentación con precios de referencia fijos no son sostenibles a largo plazo.
- Los fondos de suavización sí transmiten señales de mercado a los productores y pueden ser sostenibles a corto plazo.
- El uso de derivados financieros por parte de los productores funciona sólo si existe un intermediario entre ellos y los mercados financieros.
- El Estado debe protegerse del riesgo adicional que asume al estabilizar los precios.

Por otro lado, las dificultades de implementación de soluciones estructurales a la problemática de la estabilización de precios, radican en la necesidad de un flujo constante de recursos, que deben estar provistos por el gobierno dada la naturaleza del sector agrícola colombiano; en el cual, más de 550.000 familias cafeteras contribuyen con el 22% del PIB agrícola (2017), representa el 0,7% del PIB nacional y genera 730.000 trabajos directos.

Cualquier iniciativa que pretenda estabilizar los precios del café en Colombia es una alternativa sostenible en el tiempo si cuenta con una inyección constante de recursos acotados por lineamientos que garanticen una correcta administración de los mismos. Estos lineamientos pueden estar enmarcados en políticas de gestión de riesgo financiero, de gestión de recursos remanentes, entre otras. Adicionalmente, una estabilización de precios es efectiva si transmite señales relevantes de mercado y no afecta la comercialización del bien que busca estabilizar.

3.4 Los fondos de estabilización de precios

En Colombia existe una visión tradicional de los fondos de estabilización de precios agropecuarios, creados con la Ley 101 de 1993, que autorizan al Gobierno su constitución. Según lo establece esta ley, los fondos son un esquema flexible al establecimiento de precios únicos de referencia y para tal efecto, permite la creación de una franja de precios como mecanismo de referencia, la cual se debe construir con base en el comportamiento de los precios previos de mercado entre uno y cinco años. Además, complementa ese mecanismo con la opción de usar recursos del fondo para celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones externas de los precios.

Ahora bien, la exigencia al productor al pago de una cesión de estabilización cuando el precio del mercado sea superior al precio de referencia

o al límite superior de la franja de precios de referencia, tiene efectos importantes, en la medida en que el cafetero ya aporta al Fondo Nacional de cafeteros 6 centavos de dólar por cada libra de café exportado; y en adición a ello, el mercado cafetero como bien se planteó está destinado principalmente a su exportación, ello quiere decir que existe dificultad de encontrar un mercado de consumo interno que promueva o facilite las operaciones de cesión establecidas en la Ley 101 de 1993. Sin embargo, las posibilidades otorgadas en los mecanismos de la mencionada ley pueden nutrirse de alternativas técnicamente viables que permitan cumplir con el objetivo central del proyecto de ley, un interés constitucionalmente relevante que adicionalmente por la materia que regula, guarda relación con los propósitos del Título VI de la Ley 101 de 1993.

Balance cafetero Colombia 2014-2017

Millones de sacos de 60 kg.

Año	2014	2015	2016	2017
1. Producción e Importaciones	12.5	14.4	14.5	14.6
Producción	12.1	14.2	14.2	14.2
Importaciones ⁽¹⁾	0.4	0.2	0.3	0.4
2. Expo y Consumo Int.	12.5	14.2	14.6	14.6
Exportaciones	11.0	12.7	12.9	13.0
Consumo interno	1.5	1.5	1.7	1.7
3. Balance	0.0	0.2	-0.1	0.0
4. Inventario Total	1.2	1.4	1.4	1.1

Fuente: Fuente: FNC y (1) DIAN - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Todo lo anterior indica la posibilidad de plantear un...que el Fondo de Estabilización de Precios del Café se nutra de diferentes perspectivas para atender una problemática acompañada de múltiples variables, las cuales, a su vez, detentan la cualidad de ser oscilantes en cortos periodos de tiempo, como días u horas (los precios internacionales del producto y la tasa de cambio).

De allí que se opte por la creación de un Fondo legal que se nutra del espíritu con el cual la Ley 101 de 1993 dispone la naturaleza jurídica de los fondos de estabilización agropecuarios y pesqueros, así como su administración y dirección; de igual manera, los mecanismos técnicos que se plantean allí. Ciertamente es que para el mercado agropecuario del café colombiano es necesario contemplar que el Fondo de Estabilización de Precios del Café permita la estructuración de una variedad de mecanismos técnicamente idóneos para suplir las dificultades que el mercado impone a los caficultores nacionales, permitiéndoles estabilizar el ingreso percibido por su actividad económica, tal y como se presenta en el articulado del proyecto de ley.

3.5 Beneficiarios del proyecto de ley

El proyecto de ley beneficiará a cerca de 555.692 familias cafeteras, productoras de 931.746 hectáreas en café, permitiéndoles generar una estabilización de sus ingresos.

4. Fundamentos Constitucionales y Legales

Fundamento Constitucional

La propuesta legislativa contenida en este proyecto se enmarca en la Constitución Política de Colombia y, particularmente, en los siguientes artículos:

(...)

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

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

(...)

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir

como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. (Subrayado fuera del original).

Fundamento legal

Ya en varias oportunidades se han establecido mecanismos de intervención en mercados específicos con el fin de brindar alternativas a los productores de percibir un ingreso ante el declive masivo del precio de sus productos en ese mercado. Prueba de lo anterior son las siguientes Leyes y Decretos:

- Ley 101 de 1993
- Ley 1151 de 2007
- Ley 1340 de 2009
- Decreto 1880 de 2014
- Decreto 1485 de 2008
- Decreto 569 de 2000
- Decreto 1187 de 1999
- Decreto 2354 de 1996
- Decreto 1827 de 1996

5. Pliego de modificaciones

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE SENADO	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 1°. <i>Fondo para la Estabilización de Precios del Café.</i> Créase el Fondo de Estabilización de Precios del Café, el cual operará conforme a los términos que se establecen en la presente ley, y en la Ley 101 de 1993, en lo expresamente señalado.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 2°. <i>Objeto.</i> El Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá por objeto adoptar los mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano para protegerlo de precios extremadamente bajos, en el marco de la presente ley.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 3°. <i>Naturaleza Jurídica.</i> El Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Cafeteros.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 4°. <i>Administración.</i> El Fondo de Estabilización de Precios del Café será administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno nacional, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.</p> <p>Parágrafo 1°. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno nacional con la Federación Nacional de Cafeteros para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender lo relacionado con la estructuración, auditoría, implementación, y funcionamiento de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.</p> <p>Parágrafo 2°. La Federación manejará los recursos que conforman el Fondo de manera independiente de sus propios recursos, para lo cual deberá llevar una contabilidad separada, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 5°. <i>Comité Directivo.</i> El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café será el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con el artículo 14 de los estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 6°. <i>Competencias del Comité Directivo.</i> El Comité Nacional de Cafeteros como órgano de dirección del Fondo de Estabilización de Precios del Café, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios del Café. 2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación. 3. Determinar los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización. 4. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno del café. 5. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios del Café para formular las recomendaciones a que hubiere lugar. 6. Regular la manera en que se deben soportar las ventas del café suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar. 	<p>Artículo 6°. <i>Competencias del Comité Directivo.</i> El Comité Nacional de Cafeteros como órgano de dirección del Fondo de Estabilización de Precios del Café, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios del Café. 2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación. 3. Determinar los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización. 4. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno del café. 5. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios del Café para formular las recomendaciones a que hubiere lugar. 6. Regular la manera en que se deben soportar las ventas del café suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar.

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE SENADO	TEXTO PROPUESTO
<p>7. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley.</p> <p>8. Designar una Secretaría Técnica.</p> <p>9. Las demás funciones que señale el reglamento de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café será designada e integrada conforme lo dispone el artículo 44 de la Ley 101 de 1993.</p>	<p>7. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley.</p> <p>8. Designar una Secretaría Técnica.</p> <p>9. Las demás funciones que señale el reglamento de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café será designada e integrada conforme lo dispone el artículo 44 de la Ley 101 de 1993.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Producto sujeto de estabilización.</i> Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será el café pergamino seco producido en Colombia.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Producto sujeto de estabilización.</i> Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será el café de calidad Arábica suave colombiano.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Beneficiarios.</i> Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de café debidamente registrados en el Sistema de Información Cafetero (SICA). Las transacciones de café entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios del Café.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 9°. <i>Precios objeto de estabilización.</i> Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten serán los precios internos del café producido en Colombia denominados en pesos colombianos, publicado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 10. <i>Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización.</i> Cada productor de café de Colombia podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización hasta por un setenta por ciento (70%) de su capacidad productiva, de acuerdo con la información que reporte la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 11. <i>Mecanismos de estabilización.</i> El Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá aplicar mecanismos de cesión de estabilización y compensación de estabilización de precios, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993; u opciones financieras en busca de un ingreso adicional al de mercado cuando el promedio del precio internacional del café haya tomado valores extremadamente bajos.</p> <p>El Fondo de Estabilización de Precios del Café, en cumplimiento de su objeto podrá financiar otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan.</p> <p>Parágrafo 1°. El porcentaje de la cesión de estabilización que establezca el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café se entenderá como un ahorro de los productores.</p> <p>Parágrafo 2°. Los mecanismos de estabilización establecidos en el presente artículo, operarán cuando el precio del café pergamino seco producido en Colombia conforme al artículo 9° de la presente ley, esté por debajo de los costos de producción establecidos técnicamente por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 12. <i>Garantía de Funcionamiento del Fondo.</i> Para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, el Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá celebrar las operaciones de cobertura que, de acuerdo con las disposiciones vi-</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>

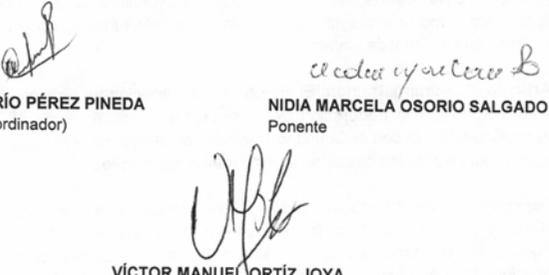
<p>TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE SENADO</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>
<p>gentes o con una política de gestión del riesgo financiero, garanticen su viabilidad financiera en el mediano y largo plazo, la cual será establecida por el Comité Directivo del Fondo.</p> <p>Las decisiones de cobertura se evaluarán de forma integral, en el contexto de la iniciativa implementada y siguiendo los lineamientos de una política de riesgo financiero. Dependiendo de las condiciones de mercado, podrán existir resultados de operaciones de cobertura con valor cero o negativo de acuerdo a la naturaleza del instrumento financiero utilizado.</p>	
<p>Artículo 13. <i>Fuentes de financiación.</i> Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto. 3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993. 4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café. 5. El Fondo Nacional del Café. 6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez, expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros. 7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales. 8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías. 9. Los aportes provenientes del posconflicto, establecidos por parte del Gobierno nacional, organismos internacionales o nacionales. <p>Parágrafo 1°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, de acuerdo con criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.</p> <p>Parágrafo 2°. Los aportes que se efectúen de conformidad con el numeral 5 del presente artículo, provendrán de la Transferencia Cafetera enmarcada en la Ley 863 de 2003, cuyo monto y la vigencia del mismo, será previamente acordado entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.</p>	<p>Artículo 13. <i>Fuentes de financiación.</i> Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto. 3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993. 4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café. 5. El Fondo Nacional del Café. 6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez, expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros. 7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales. 8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías. 9. Los aportes provenientes del posconflicto, establecidos por parte del Gobierno nacional, organismos internacionales o nacionales. <p>Parágrafo 1°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.</p> <p>Parágrafo 2°. Los aportes que se efectúen de conformidad con el numeral 5 del presente artículo, provendrán de la Transferencia Cafetera enmarcada en la Ley 863 de 2003, cuyo monto y la vigencia del mismo, será previamente acordado entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE SENADO	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 14. El Gobierno nacional Reglamentará lo referente a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor. 2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Café como certificador de la producción y del productor. 3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones. 	SIN MODIFICACIÓN
<p>Artículo 15. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	SIN MODIFICACIÓN

6. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera, dar primer debate al Proyecto de ley número 286 del 2018 Cámara, 117 de 2017 Senado, “*por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café*”.

Cordialmente,



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente (coordinador)

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Ponente

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Ponente

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2018 CÁMARA, 117 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Fondo de Estabilización de Precios del Café.* Créase el Fondo de Estabilización de Precios del Café, el cual operará conforme a los términos que se establecen en la presente ley, y en la Ley 101 de 1993, en lo expresamente señalado.

Artículo 2°. *Objeto.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano, en el marco de la presente ley.

Artículo 3°. *Naturaleza Jurídica.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 4°. *Administración.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café será administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, a través de un contrato específico, suscrito con el Gobierno nacional, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.

Parágrafo 1°. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno nacional con la Federación Nacional de Cafeteros para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender lo relacionado con la estructuración, auditoría, e implementación de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.

Parágrafo 2°. La Federación Nacional de Cafeteros manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios del Café de manera independiente de sus propios recursos y de los del Fondo Nacional del Café, para lo cual deberá llevar una contabilidad y estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.

Artículo 5°. *Comité Directivo.* El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café será el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con el artículo 14 de los estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 6°. *Competencias del Comité Directivo.* El Comité Nacional de Cafeteros como órgano de dirección del Fondo de Estabilización de Precios del Café, cumplirá las siguientes funciones:

1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.
3. Determinar los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.
4. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno del café.
5. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios del Café para formular las recomendaciones a que hubiere lugar.
6. Regular la manera en que se deben soportar las ventas del café suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar.
7. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley.
8. Designar una Secretaría Técnica.
9. Las demás funciones que señale el reglamento de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café será designada e integrada conforme lo dispone el artículo 44 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 7°. *Producto sujeto de estabilización.* Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será el café de calidad Arábica suave colombiano.

Artículo 8°. *Beneficiarios.* Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de café debidamente registrados en el Sistema de Información Cafetero (SICA). Las transacciones de café entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Artículo 9°. *Precios objeto de estabilización.* Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten serán los precios internos del café producido en Colombia denominados en pesos colombianos, publicado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Artículo 10. *Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización.* Cada productor de café de Colombia podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización hasta por un setenta por ciento (70%) de su capacidad productiva, de acuerdo con la información que reporte la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Artículo 11. *Mecanismos de estabilización.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá aplicar mecanismos de cesión de estabilización y compensación de estabilización de precios, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993; u opciones financieras en busca de un ingreso adicional al de mercado cuando el promedio del precio internacional del café haya tomado valores extremadamente bajos.

El Fondo de Estabilización de Precios del Café, en cumplimiento de su objeto podrá financiar otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan.

Parágrafo 1°. El porcentaje de la cesión de estabilización que establezca el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café se entenderá como un ahorro de los productores.

Parágrafo 2°. Los mecanismos de estabilización establecidos en el presente artículo, operarán cuando el precio del café pergamino seco producido en Colombia conforme al artículo 9° de la presente ley, esté por debajo de los costos de producción establecidos técnicamente por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Artículo 12. *Garantía de Funcionamiento del Fondo.* Para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, el Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá celebrar las operaciones de cobertura que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, o con una política de gestión del riesgo financiero, garanticen su viabilidad financiera en el mediano y largo plazo, la cual será establecida por el Comité Directivo del Fondo.

Las decisiones de cobertura se evaluarán de forma integral, en el contexto de la iniciativa implementada y siguiendo los lineamientos de una política de riesgo financiero. Dependiendo de las condiciones de mercado, podrán existir resultados de operaciones de cobertura con valor cero o negativo de acuerdo a la naturaleza del instrumento financiero utilizado.

Artículo 13. *Fuentes de financiación.* Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:

1. El Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.
4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
5. El Fondo Nacional del Café.
6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez, expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.
8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.
9. Los aportes provenientes del posconflicto, establecidos por parte del Gobierno nacional, organismos internacionales o nacionales.

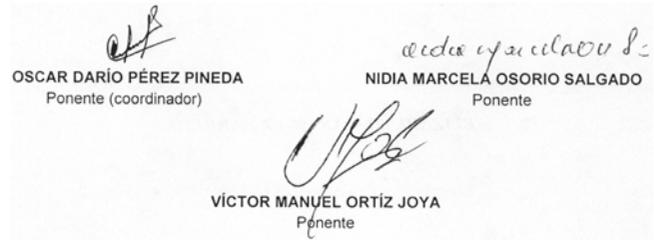
Parágrafo 1°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, **incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo**, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Parágrafo 2°. Los aportes que se efectúen de conformidad con el numeral 5 del presente artículo, provendrán de la Transferencia Cafetera enmarcada en la Ley 863 de 2003, cuyo monto y la vigencia del mismo, será previamente acordado entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.

Artículo 14. El Gobierno nacional reglamentará lo referente a:

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

Artículo 15. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente (coordinador)

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Ponente

VÍCTOR MANUEL ORTÍZ JOYA
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES -
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 27 de marzo de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 286 de 2018 Cámara, 117 de 2017 Senado, “*por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café*”, presentado por los honorables Representantes: *Oscar Darío Pérez Pineda, Nidia Marcela Osorio Salgado, Víctor Manuel Ortiz Joya* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

Elizabeth Martínez Barrera.

* * *

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN
TERCERA DE LA HONORABLE CÁMARA
DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 159 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables y se dictan otras disposiciones.

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA para Primer Debate al proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones de orden jurídico:

El artículo 154 de la Constitución Política, estableció:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones

en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado". (Subraya fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, el artículo 150 de la misma Carta Política preceptuó:

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

[...]

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.". (Subraya fuera de texto).

Por su parte, el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, reguló la situación así:

"Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

[...]

14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". (Subraya fuera de texto).

El mismo Reglamento del Congreso, preceptuó en el artículo 143, que:

"Artículo 143. Cámaras de origen. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado". (Subraya fuera de texto).

Finalmente, la Sentencia C-932 de 2009 de la Corte Constitucional (M. P. María Victoria Calle Correa), sostuvo:

"Si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera

exclusiva al gobierno nacional, entendiéndose por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional y éste no la ejerza ni la convalide –en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos–, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, "las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales"". (Subraya fuera de texto).

Como se observa, el ordenamiento jurídico es claro en establecer que las iniciativas legislativas en materia tributaria corresponden al resorte exclusivo del Gobierno nacional. Y de conformidad con la jurisprudencia antedicha, siendo la iniciativa legislativa de origen distinta a la reglada por la Constitución y la ley, deberá contar con el aval del Ejecutivo¹, so pretexto de contrariar, de manera flagrante, la Carta Política.

Y es que un proyecto de ley como el que nos atañe, de origen parlamentario y que incumbe a temas tributarios, de no contar con el aval o convalidación por parte del Gobierno nacional, respecto a las temáticas descritas en el artículo 154 de la Constitución Nacional, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, darán lugar a la declaratoria de inexecutable por ser objetados por dicha causa, o de leyes resultantes que sean demandadas en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad por las mismas circunstancias².

Por lo anterior, los Ponentes del Proyecto de Ley número 159 de 2018 Cámara, procedió a solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que informará qué posición tenía el Gobierno nacional sobre el mismo, teniendo en cuenta las previsiones constitucionales, legales y jurisprudenciales citadas. De tal manera, que dicha cartera ministerial a la fecha no se ha pronunciado.

Así las cosas, es pertinente aclarar que, a la fecha, el Proyecto de Ley número 159 de 2018 Cámara "por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables y se dictan otras disposiciones", no cuenta con la convalidación que se requiere por parte del Ejecutivo, de conformidad la línea jurisprudencial antedicha.

¹ Véase Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

² Véanse Sentencias C-031 de 2017 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-256 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) de la Corte Constitucional.

En ese sentido, los congresistas que rendimos el presente informe de ponencia para primer debate, previo a efectuar el estudio del contenido del proyecto, advierten a los miembros de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la situación jurídico-normativa en la que se encuentra el proyecto de ley en cuestión.

Precisado lo anterior, SE PROCEDE A PRESENTAR INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Bajo radicado CTCP 3.3.-593-18 del 21 de diciembre de 2018 la mesa directiva ha designado acumular³ los siguientes proyectos de ley: **Proyecto de ley 159 de 2018 Cámara**, por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, y se dictan otras disposiciones, acumulado con el **Proyecto de ley 215 de 2018 Cámara**, por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, modificando el artículo 336 del estatuto tributario, acumulado con el **Proyecto de ley 218 de 2018**, por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016. El oficio de designación fue radicado el día 26 de diciembre en la unidad de correspondencia de la Cámara de Representantes.

El Proyecto de ley número 159 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables y se dictan otras disposiciones, fue radicado el 13 de septiembre de 2018 en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 732 de 2018.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 28 de diciembre de 2018 como ponentes a los honorables Representantes *Salim Villamil Quessep, Carlos Julio Bonilla Soto, Edwin Alberto Valdes Rodríguez, Kelyn Johana González Duarte, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Armando Antonio Zabaraín D'Arce y Enrique Cabrales Baquero.*

Con radicado CTCP 3.3.624-19 del 14 de febrero de 2019 la Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente dando cumplimiento a lo establecido en el artículo

155 de la Ley 5ª de 1992, informó que atendió a la solicitud de retiro del **Proyecto de ley 215 de 2018 Cámara**, por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, modificando el artículo 336 del estatuto tributario, suscrito por los honorables Representantes *Neyla Ruiz Correa, César Augusto Ortiz Zorro y Wilmer Leal Pérez.*

Con fecha 15 de febrero de 2019 bajo radicado CTCP 3.3.633-C19 la Secretaria General de la Comisión Tercera informa que ha sido aceptada la renuncia del honorable Representante *Salim Villamil Quessep*, como ponente para primer debate de los siguientes **proyectos de ley acumulados: 159 de 2018 Cámara y 218 de 2018 Cámara.**

Respecto al **Proyecto de ley 218 de 2018 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016, se evidenció que el día 26 de marzo de 2019 los autores del mismo procedieron a radicar solicitud de retiro, toda vez que la temática de dicho proyecto fue incorporada en la Ley 1943 de 2018.

En ese orden de ideas, en relación al **Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara**, se observa que cumple con los requisitos contemplados en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia unidad de materia y título de la ley respectivamente.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Objeto: El objeto de esta iniciativa consiste en contribuir a la protección y garantía del derecho a la salud, promover un consumo saludable de alimentos, así como obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud y el acceso a disponibilidad de agua potable.

Contenido: El proyecto de ley consta de 18 artículos, incluido el relativo su vigencia.

La exposición de motivos del proyecto de ley describe la tendencia mundial al incremento de enfermedades no transmisibles resultados de dietas alimenticias no saludables. Es por este motivo que el proyecto plantea algunos cambios al Estatuto Tributario que incentivarían la adopción de dietas más saludables, reducción de enfermedades productos del consumo de alimentos no saludables y la obtención de recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud y acceso y disponibilidad de agua potable. Las principales medidas que propone es la imposición de un impuesto al consumo por la producción y consecuente venta, o la importación que se realicen en el territorio nacional de los alimentos que sean considerados como altamente no saludables (el proyecto de ley en referencia considera a las bebidas endulzadas, carnes procesadas y embutidos, y alimentos ultraprocesados como alimentos no saludables).

³ Artículo 151 de la Ley 5 de 1992 “Acumulación de proyectos. Cuando una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el presidente lo remitirá, con la debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo”.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Después de un análisis exhaustivo de las implicaciones del Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara, resultado de la investigación de los coordinadores y ponentes, basados en los conceptos solicitados a la DIAN, Fenalco, ANDI y el Ministerio de Hacienda, se concluyen los siguientes puntos:

1. La Ley 1943 de 2018 recogió la propuesta del Proyecto de ley 159 de 2018 Cámara, en lo referente a las bebidas azucaradas

El pasado 28 de diciembre de 2018 se sancionó la Ley 1943 de 2018 *“Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”*, que derogó los artículos 430 y 446 del Estatuto Tributario y modificó el artículo 475 del E. T. por lo que el IVA para el caso de las gaseosas ya no será monofásico sino plurifásico. En este sentido, en el concepto emitido por la DIAN el 21 de febrero de 2019, se manifiesta que en la Ley de Financiamiento se *“[...] acordaron los criterios relacionados con el impuesto al consumo y los límites del artículo 336 del Estatuto tributario; la modificación propuesta a este artículo en el Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara, fue recogido en el artículo 24 de la Ley 1943”*.

2. Posible impacto fiscal negativo del Proyecto de ley 159 Cámara

La Ley 1943 de 2018 *“Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”*, incluyó un impuesto plurifásico a las bebidas azucaradas, con lo que se estimaría, se podría tener un recaudo de 960.000 millones de pesos. Ahora bien, el proyecto de ley en referencia, propone además del IVA del 19% un Impuesto al Consumo adicional, con el fin de desincentivar la demanda de este tipo de bebidas.

En este sentido, de aprobarse este proyecto de ley y ante un escenario y con la posterior baja de la demanda de estas bebidas, el recaudo esperado por parte del Gobierno nacional no cumpliría las metas fiscales estimadas, por lo que comprometería seriamente el presupuesto necesario para los programas de inversión social. Ante esta cuestión y teniendo en cuenta que la facultad e iniciativa para reformar de temas tributarios del Gobierno nacional radica en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se procedió a pedir concepto sobre impacto fiscal al mencionado Ministerio.

3. El impacto económico del Proyecto de ley 159 de 2018 Cámara en la industria de bebidas y alimentos, podría afectar las

proyecciones de crecimiento de este sector, uno de los más dinámicos de la industria en general, en un momento en el que país precisa encaminar su economía a una senda de mayor crecimiento económico y lograr mayores niveles de productividad

El Índice de Ventas al Comercio al por Menor (EMCM) del DANE muestra que la categoría de alimentos y bebidas no alcohólicas tuvo un crecimiento de 5.5% en 2018 respecto a 2017, año en el que se evidenció también un crecimiento del 4,4% respecto a 2016. Así mismo, la Industria de Alimentos y bebidas aportó un 21,13% al PIB manufacturero, y el sector de alimentos y bebidas, le aportó al PIB nacional alrededor de 2,6% para el año 2017, siendo uno de los sectores de mayor crecimiento este año con un 7% respecto a 2016. Por su parte, la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del 2017, realizada también por el DANE, los sectores de elaboración de bebidas y elaboración de productos alimenticios tienen una participación en la industria nacional de un 10,8%.

Según concepto emitido por la ANDI el 21 de marzo de 2018, la industria de alimentos compra en Colombia alrededor del 19,6% de toda la producción agrícola del país, el 62,2% del sector pecuario y el 28,1% del sector de la pesca. Por ejemplo 15 de las empresas afiliadas a la Cámara de Alimentos de la ANDI compran aproximadamente un millón y medio de toneladas de materia prima a productores y agricultores colombianos; de esta manera es posible ver los encadenamientos productivos positivos hacia atrás y hacia adelante que genera esta industria en el impulso y crecimiento no solo de la actividad agrícola, sino de la economía del país.

La inversión constante de capacidad instalada que han realizado las industrias de bebidas y alimentos, y sus necesidades logísticas y de producción, han permitido que se instalen en diferentes regiones sus plantas de producción, contribuyendo a la generación de empleos e impacto positivo en la fiscalidad de estos territorios. Según concepto de la ANDI, *“[...] se trata de un sector que pesa el 0.7% de la economía colombiana y el 6.2% del PIB manufacturero. En el año 2017, registró un valor total de producción de \$13,5 billones. Este sector también contribuye al empleo manufacturero con 19,500 empleos directos y alrededor de 102,000 indirectos”*. Exponen también que *“las empresas afiliadas a las Cámaras de Alimentos y Bebidas de la ANDI, suman más de 140 plantas de producción, 160 bodegas, 200 comercios y 55 oficinas en todos los Departamentos del país, lo que no solo es una muestra del aporte a la economía nacional sino una muestra del gran potencial que tiene Colombia para convertirse en una de las grandes despensas del mundo”*.

Tabla 1. Exportaciones de los bienes producidos en la Categoría de alimentos 2017 vs. 2018

Categoría alimentos	Exportaciones mill USD	Exportaciones mill USD	Variación
	Año 2017	Año 2018	
Preparaciones de Café	\$ 224,90	\$ 233,20	4%
Dulces (confites y golosinas)	\$ 178,10	\$ 174,60	-2%
Aceite para consumo humano	\$ 102,40	\$ 123,60	21%
Carne y sus derivados	\$ 75,40	\$ 90,90	21%
Chocolates	\$ 57,10	\$ 61,20	7%
Galletas dulces	\$ 50,50	\$ 43,70	-13%
Galletitas crackers (Galletas saladas)	\$ 43,50	\$ 43,30	0%
Ingredientes	\$ 30,80	\$ 30,10	-2%
Leche y derivados lácteos	\$ 29,10	\$ 29,30	1%
Levaduras	\$ 7,80	\$ 9,20	18%
Condimentos y aderezos	\$ 6,80	\$ 8,70	28%
Pasabocas (Snacks dulces y salados)	\$ 7,10	\$ 8,50	20%
Pan de molde y tostados	\$ 7,00	\$ 8,40	20%
Cereales para desayuno	\$ 6,30	\$ 8,30	32%
Conservas (de hortalizas y/o frutas)	\$ 4,00	\$ 4,30	8%
Empaques	\$ 5,70	\$ 3,90	-32%
Derivados del maíz	\$ 7,00	\$ 3,90	-44%
Preparaciones para postres	\$ 1,90	\$ 2,80	47%
Sal de Mesa	\$ 3,20	\$ 2,50	-22%
Jugos con contenido de fruta	\$ 2,30	\$ 2,10	-9%
Hortalizas congeladas	\$ 2,30	\$ 2,00	-13%
Mermeladas	\$ 2,30	\$ 2,00	-13%
Sopas	\$ 1,10	\$ 1,20	9%
Fórmulas infantiles	\$ 1,40	\$ 1,20	-14%
Pastas	\$ 1,20	\$ 0,80	-33%
Edulcorantes	\$ 1,00	\$ 0,80	-20%
Helados	\$ 0,70	\$ 1,00	43%
Total Año	\$ 860,85	\$ 901,46	5%

Fuente: Concepto ANDI (21 marzo de 2019). Cálculos adicionales por ponentes del PL 159.

Aunque la desaceleración de la economía venezolana ha afectado de manera importante el flujo de exportaciones hacia este país, la industria de alimentos ha logrado permanecer e incluso contribuir a mejorar la balanza comercial en un período en el que las exportaciones en general están reaccionando muy levemente. Frente esto, ANDI señala que *“las exportaciones es importante anotar, que después de la pérdida del mercado de Venezuela, solo hasta el año 2018 las Exportaciones de la industria de alimentos volvieron a superar los 900 millones de dólares”*.

Para 2018, el total de exportaciones de la categoría alimentos, experimentó una variación positiva del 5% respecto a 2017, como lo muestra la Tabla 1.

Así mismo, al solicitar concepto sobre la generación de empleo de la industria de alimentos y bebidas, y basados en la información consignada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), la ANDI manifiesta que *“los sectores de alimentos y bebidas generó más de 278.000 empleos y el pago en salarios fue de más de 4,4 billones de pesos”* como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Empleos y salarios pagados en 2017 por la categoría alimentos y bebidas (PILA)

Categorías alimentos y bebidas	Empleos 2017	Salarios pagados 2017 en miles de mill
Aceites y grasas	8.513	\$ 197
Almidón	644	\$ 28
Bebidas	18.541	\$ 574
Carne	18.854	\$ 209
Cárnicos	20.965	\$ 285
Chocolatería y confitería	22.725	\$ 469
Comidas preparadas	78.277	\$ 862
Conservas	7.338	\$ 139
Lácteos y helados	23.554	\$ 426
Molinería	12.497	\$ 224
Otros alimentos procesados	2.919	\$ 39
Pasta	739	\$ 16
Productos alimenticios	30.277	\$ 572
Productos panadería	32.780	\$ 388
Total	278.663	\$ 4.429
Participación empleos formales PILA	3,80%	3,53%

Fuente: PILA – Cálculos ANDI.

De esta manera para 2017, la categoría de alimentos y bebidas genera un total de 278.663 empleos, representando el 3,8% del empleo formal y el valor de sus salarios representan el 3,53% del total de los salarios pagados en PILA.

La desaceleración del consumo que pretende el Proyecto de ley 159 de 2018, afectaría directamente la estructura de costos de las empresas, comprometiendo de manera importante la dinámica de generación de empleo que se ha evidenciado. Por otra parte, esta afectación en costos sería absorbido de manera diferencial según el tamaño de las empresas. Según respuesta de la ANDI, las industrias de alimentos y bebidas se caracterizan por una mayor participación de micro y pequeñas empresas que representan el 98,3% del total de las empresas de ese sector (68.052). La escala de costos de estas empresas se afectaría por lo propuesto en este proyecto de ley, creando un incentivo para la migración a la informalidad, toda vez que los costos de la formalidad tendrían un mayor peso. Por otra parte, este aumento de costos podría incidir en las decisiones de contratación de las Pymes, para aliviar la disminución de ingresos derivados de una menor demanda de sus productos. De esta manera, existirían entonces incentivos para que estas empresas reduzcan las proyecciones de crecimiento, disminuyan la intención de creación de nuevos puestos de trabajo y emprendan acciones de eliminación de empleos actuales, que según cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁴; las empresas de este tamaño contribuyen con el 80% del empleo en el país.

El gravamen propuesto por este proyecto de ley, afectaría también a las empresas productoras

⁴ “Productividad, formalización, innovación e internacionalización, desafíos para Mipymes” (2016) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

de dulces tradicionales colombianos. Algunas de las empresas productoras de este tipo de alimentos se encuentran constituidas por familias rurales, asociaciones o agremiaciones, programas de intervención social tanto en zonas urbanas como en rurales; en las que cualquier incremento en el precio de sus productos que implique disminución de su demanda, podría incluso no permitir la continuidad de su producción, comprometiendo la existencia de estas pequeñas empresas. Al solicitar a la ANDI relacionar los productos “típicos” y con arraigo cultural en nuestro país, susceptibles a ser gravados con el Proyecto de Ley propuesto, identificaron los siguientes: *“Bocadillos veleños, las achiras del Huila, el manjar blanco del Valle, los diabolines del Sucre, el jamón de Pamplona, las roscas de pan de los llanos, los aplanchados del Cauca, las cocadas de la costa, la panela y muchos otros más”*.

Otro impacto económico de este proyecto de ley es el que se genera en la cadena productiva de los alimentos y bebidas que se quieren gravar. En este sentido, en concepto emitido por Fenalco el 22 de febrero de 2019 *“todos los actores de la cadena de producción se verán afectados por el aumento de los costos de las bebidas no alcohólicas”*. En este mismo concepto, Fenalco señala el impacto negativo que tendría el presente proyecto de ley en la economía de los tenderos, toda vez que *“las categorías de bebidas no alcohólicas, alimentos preparados y snacks son consideradas importantes para el 36,9% de los tenderos, pues esta clase de productos pueden llegar a representar aproximadamente el 32% del valor total de sus ventas mensuales”*.

En este mismo orden de ideas, en el estudio *“En defensa del pequeño comercio: los efectos de un impuesto a las bebidas no alcohólicas en las tiendas de barrio”* realizado por esta entidad, se encuentra que, *“según nuestro análisis estadístico, la mediana de ventas semanales de los tenderos es de COP\$1.300.000 y COP\$290.000 dependen de sus ventas específicas de bebidas no alcohólicas, es decir, el 22% de sus ingresos está sujeto a esta categoría. Si se aplicara impuesto del 20%, la utilidad neta de las tiendas se vería afectada en un 18%, lo que significa que la carga del impuesto sería en su mayoría para el tendero y solo el 2% se traslada al consumidor. Esto evidencia la regresividad del impuesto ya que el tendero semanalmente percibe utilidades netas de COP\$208.000 lo que en el mes son COP\$832.000 y aplicando el impuesto se reduciría a COP\$682.000 mensuales. Esto es menos de un salario mínimo lo cual es preocupante”*.

En este mismo concepto Fenalco argumenta que *“al implementar un impuesto del 20% a las bebidas no alcohólicas, se daría una disminución del consumo cerca de un 12%, en la misma línea un estudio desarrollado de forma conjunta entre*

investigadores de la Universidad de los Andes y la University of Carolina⁵, concluye que un impuesto del 10% a las comidas altas en grasas reduce las ventas de estas entre un 14% a 16%”. No obstante, aunque inicialmente se crea que la medida funciona porque disminuye la demanda por este tipo de bienes, es necesario resaltar que el choque de precios inicial podría efectivamente disminuir la demanda por estos bienes en el corto plazo, sin que esto determine que esta tendencia de consumo más baja permanezca en el tiempo y que el resultado del impuesto implique necesariamente mejoras en la salud pública.

En conclusión, las medidas fiscales propuestas por el **Proyecto de ley 159 de 2018**, encaminadas a disminuir la demanda de una cantidad importante de bienes producidos por la industria de bebidas y alimentos, comprometería las perspectivas económicas positivas de este sector y la productividad de esta industria que al tener un peso importante en la economía del país, afectaría según esta proporción de participación, las perspectivas económicas del país vía menor producción por disminución de la demanda, lo que podría incentivar la disminución de empleos actuales y comprometer la creación de empleos futuros. Así mismo, estos mayores costos incrementarían los precios de los productos exportados, disminuyendo así la demanda exterior; por lo que Colombia perdería competitividad en el mercado internacional en todos los bienes a los que hace mención este proyecto de ley, y en los que Colombia es un jugador importante, sin olvidar las posibles pérdidas de mercados y el desaprovechamiento de los tratados comerciales vigentes.

Esta disminución de las exportaciones afectaría también el lento proceso de recuperación que la balanza comercial ha experimentado en los últimos años. El impacto negativo sería más evidente en las micro y pequeñas empresas que tienen menos capacidad de absorción del choque de disminución de demanda, lo que podría incentivar decisiones de informalidad y cambios negativos en las decisiones de mantener y crear empleos. La disminución de la demanda y por ende la menor rentabilidad proveniente de la producción de estos bienes, podría tener impacto negativo en las decisiones de inversión en el sector de la industria de alimentos y bebidas. Finalmente, se afectaría la economía de las familias dependientes de la comercialización de estos productos en las tiendas de barrio. La disminución de ingresos de estos hogares compromete también su capacidad de demanda y podría comprometer su seguridad alimentaria.

⁵ Caro J. C., Ng. S. W., Bonilla R., Tovar J., Popkin B. M. (2017) Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. PLoS ONE 12(12): e0189026. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189026>.

4. Si en el mercado existen alimentos avalados por el Invima y cumplen con las características que se debe tener para una alimentación saludable, es netamente facultativo la elección y consumo de estos

Los alimentos y bebidas que trata el **Proyecto de ley 159 de 2018 Cámara**, deben contar para su comercialización con el registro sanitario que debe ser expedido por el Invima, que autoriza la fabricación, envase e importación de alimentos con destino al consumo humano.

Teniendo en cuenta que existe el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), entidad que protege y promueve la salud de la población, mediante la gestión del riesgo asociada al consumo y uso de alimentos, vale la pena mencionar la siguiente normatividad por la que se guía esta entidad para cumplir cabalmente su función.

La Ley 9ª de 1979 *por medio de la cual se dictaron medidas sanitarias*, en su Título V a partir del artículo 243 reguló lo relacionado con alimentos, aditivos, bebidas o materias primas correspondientes o las mismas que se produzcan, elaboren, transformen, fraccionen, conserven, transporte, expendan, consumen o exporten. Igualmente se requiere licencia sanitaria expedida conforme a lo establecido en la ley para la instalación y funcionamiento de establecimientos que desarrollen su objeto social relacionado con alimentos y bebidas.

Dichos establecimientos podrán elaborar, producir, transformar, fraccionar, manipular, almacenar, expender, importar o exportar alimentos o bebidas, con autorización previa del Ministerio de Salud o de la autoridad delegada al efecto.

Así mismo se debe tener en cuenta lo reglamentado en el Decreto 539 de 2014, expidió el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los importadores y exportadores de alimentos para el consumo humano, materias primas e insumos para alimentos destinados al consumo humano y se establece el procedimiento para habilitar fábricas de alimentos ubicadas en el exterior. La inspección, vigilancia y control de los alimentos, es una actividad fundamental para asegurar el cumplimiento de los requisitos de inocuidad y calidad establecidos en las normas como una **medida de protección a la salud de los consumidores y prevenir posibles daños a la misma**.

Dentro de la inspección, vigilancia y control existen los siguientes certificados establecidos en el artículo 3°:

CERTIFICADO DE INSPECCIÓN SANITARIA (CIS). *Es el documento que expide el Invima, en el cual hace constar la aptitud de los alimentos para el consumo humano o la aptitud de las materias primas e insumos para alimentos destinados*

al consumo humano para ser utilizados en la fabricación de alimentos.

CERTIFICADO DE VENTA LIBRE (CVL). *Documento expedido por la autoridad sanitaria competente del país de origen, en el cual conste que los alimentos, materias primas o insumos para alimentos destinados al consumo humano objeto de exportación se encuentran autorizados para su uso, consumo y comercialización en el país de origen. Su vigencia no debe ser mayor a un (1) año.*

CERTIFICADO SANITARIO DEL PAÍS DE ORIGEN. *Documento expedido por la autoridad sanitaria competente del país de origen o la que ejerza dicha función, en el cual certifica que los alimentos, materias primas e insumos para alimentos son aptos para el consumo humano o que éstos pueden ser utilizados en la fabricación de alimentos para consumo humano, cumpliendo con los requisitos establecidos por la autoridad sanitaria competente.*

Con lo anterior se verifica la aptitud, materia prima o insumos de los alimentos, destinados y aptos al consumo humano dando cumplimiento a los requisitos establecidos por la autoridad sanitaria competente, para este caso Invima.

En cuanto a la categoría “alimentos altamente no saludables” propuesta por el Proyecto de Ley en referencia, en los artículos 512-25, 512-28 y 512-31 no se encuentra en el CODEX alimentarius⁶. Como lo menciona la FAO “*El Código se creó para proteger la salud de los consumidores, garantizar comportamientos correctos en el mercado internacional de los alimentos y coordinar todos los trabajos internacionales sobre normas alimentarias. El mercado internacional de la alimentación se estima anualmente en más de 400 billones de dólares. Las normas de alimentación uniformadas universalmente tienen la ventaja de proteger a los consumidores de los alimentos no seguros y de permitir a los productores, manufactureros y comerciantes el acceso a los mercados eliminando obstáculos artificiales para el comercio que no están basados en las tarifas. Las normas del código se basan en sólidos presupuestos científicos y están aceptadas como puntos de referencia en base a las cuales se evalúan medidas y reglamentos nacionales en el ámbito de los Acuerdos de mercado de la Ronda de Uruguay*”. En este sentido, las categorías como “**Productos Altamente No Saludables**” o “**Alimentos Ultraprocesados**” que se propone en

⁶ Codex Alimentarius significa “Código de alimentación” y es la compilación de todas las normas, Códigos de Comportamientos, Directrices y Recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius. La Comisión del Codex Alimentarius es el más alto organismo internacional en materia de normas de alimentación. La Comisión es un organismo subsidiario de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

este proyecto de ley no han sido reconocidas por el Codex.

En concepto de la ANDI *“Todos los niveles de procesamiento pueden contribuir a alcanzar los niveles de ingesta diaria de nutrientes para un individuo. El nivel de procesamiento no es un determinante importante en la contribución de nutrientes de una dieta, sino la contribución completa de los nutrientes a la ingesta total. Es por esto por lo que es importante educar a los consumidores sobre los aportes nutricionales de los alimentos para que puedan tomar decisiones informadas, en lugar de recomendar limitar o incluso eliminar los alimentos industrializados de sus dietas como propone el proyecto de ley”*.

En consecuencia de lo anterior, es inconveniente denominar como “alimentos altamente no saludables” productos que han sido avalados por el Invima.

5. El impuesto propuesto por el proyecto de ley 159 de 2018 Cámara, es regresivo y podría comprometer la seguridad alimentaria de los hogares con menores ingresos

En concepto solicitado a la ANDI y a partir de los datos del DANE (2018), se concluye que los alimentos procesados pesan 1,7 veces más en la canasta de consumo de ingresos bajos que en la canasta de ingresos altos; por su parte, las bebidas no alcohólicas pesan 2 veces más en la canasta de consumo de menores ingresos que en la canasta de altos ingresos, como lo muestra la Tabla 3.

Tabla 3. Participación de alimentos y bebidas en la canasta de consumo de los colombianos, por ingreso (2018)

Canasta de Consumo Colombiano (2018)	%	
	INGRESO ALTO	INGRESO BAJO
	100	100
ALIMENTOS	17,65	33,55
Alimentos Frescos	6,04	14,29
Alimentos Procesados	11,61	19,26
Ingredientes procesados	1,24	3,35
Producto final procesado	10,37	15,91
BEBIDAS NO ALCOHOLICAS	0,55	1,10
RESTO: Servicios y productos de hogar	81,8	65,4

Fuente: Cálculos ANDI a partir de información DANE.

Lo propuesto en este proyecto de ley implicaría que estos hogares con menores ingresos reciban el mayor impacto del impuesto. En este sentido, el artículo 95 de la Constitución Política establece la calidad de ciudadanos colombianos, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la Constitución implica responsabilidades, toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: en el caso *sub examine* lo contemplando en el numeral: *“9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”*, con base en lo anterior es de suma importancia propender porque

cualquier tributo se desarrolle bajo los principios de equidad, eficiencia y progresividad atribuidos desde la ley fundamental al sistema tributario, concatenando esto con el objeto y contenido del proyecto de ley en estudio, se establece de manera notoria la vulneración a los principios constitucionales que se han referenciado.

En razón a que los artículos que se pretenden gravar son mayoritariamente consumidos por las familias de menores ingresos, quienes serán los que soporten la nueva carga tributaria ya que la medida de imposición del gravamen desincentivará el consumo de los llamados en esta iniciativa “alimentos altamente no saludables”, generando una doble carga al grupo de población inminentemente afectado, toda vez que debido al incremento en el valor de estos productos también serán estas personas quienes terminen sacrificándose y esforzándose para adicionar recursos al financiamiento del sistema de seguridad social en salud y al acceso y disponibilidad del agua potable, de los cuales son beneficiarios todos los sectores de la población, circunstancia que desencadena una inequidad tributaria⁷.

La iniciativa parlamentaria justifica la imposición de impuestos a estos alimentos en el derecho a la salud y en promover un consumo saludable de alimentos lo que resulta contradictorio y lesivo de los principios ya enunciados. Situación similar fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-776 de 2003, mediante la cual se declaró la inexecutable a la extensión del IVA a un buen número de artículos de la canasta familiar, al estimar que ese esfuerzo fiscal impactaba principal y desproporcionadamente a los grupos socioeconómicos de menores ingresos⁸.

Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas, expidió el ABECÉ de la alimentación saludable⁹ indicó entre estas, la siguiente característica que debe tener en cuenta:

⁷ Es importante recordar lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-261 de 2002, respecto a la equidad tributaria “en el proceso de imposición de determinada carga tributaria se debe tener en cuenta de manera específica la situación en que se encuentran quienes están llamados a contribuir y su capacidad de pago, con lo cual adquieren connotación los conceptos de equidad horizontal y equidad vertical”.

⁸ Magistrado Ponente Doctor Nilson Pinilla Pinilla.

⁹ Es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento; promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes y la alimentación complementaria adecuada; proporcionando una dieta completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

Adecuada: se ajusta a los gustos, preferencias, recursos económicos y hábitos alimentarios de los individuos.

Informa el Ministerio que un individuo debe adoptar las siguientes prácticas:

1. Consuma alimentos variados y nutritivos diariamente.
2. Alimentos con menos grasa
3. Apuéstele a 3 frutas diarias
4. Consumir verdura
5. Evitar el consumo de bebidas azucaradas.
6. Menos sal.
7. Al estar bien informado, estará bien alimentado.

Es decir, la capacidad económica para demandar alimentos, debe ser incluida en las acciones de política que procuren lograr dinámicas de alimentación más saludables. La importancia del ingreso disponible de los hogares y sus restricciones presupuestarias, se omite en el carácter regresivo de lo propuesto en este proyecto de ley, atentando contra la seguridad alimentaria de las familias de más bajos recursos, que tienen como única alternativa de nutrición, algunos de los bienes a los que hace referencia el proyecto en cuestión.

En este sentido, teniendo en cuenta el objeto del **Proyecto de ley 159 de 2018 Cámara “contribuir a la protección y garantía del derecho a la salud”**, el Departamento Nacional de Planeación a través de su Programa Desarrollo Social y en su política social transversal para la seguridad alimentaria y nutricional cuenta con el CONPES 113 de 2008 “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (PSAN), en el que informa la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y consumo oportuno, la cantidad, calidad e inocuidad, con condiciones para su utilización y con el fin de llevar una vida saludable y activa.

Como se mencionó anteriormente, en el CONPES 113 de 2008, informa acerca de la dimensión de los medios económicos así:

Para la seguridad alimentaria y nutricional se refiere a la posibilidad potencial de las personas de adquirir una canasta suficiente de alimentos inocuos y de calidad para el consumo, mediante el uso de diferentes canales legales de acceso como el mercado y el autoconsumo, entre otros.

Desde esta perspectiva, una persona está en una situación potencial de hambre o malnutrición cuando:

- (i) *Existe escasez de oferta de alimentos de la canasta básica (volatilidad en el suministro interno o externo).*
- (ii) *Se genera algún cambio en sus dotaciones iniciales de ingresos y/o de activos físicos y humanos, por ejemplo, pérdida de la tierra*

(o de las capacidades productivas de esta), discapacidad del jefe del hogar, etc.

- (iii) *Ocurre un cambio en su poder adquisitivo (alza en los precios de los alimentos, caída en los salarios, caída en el precio de los bienes que produce el individuo para la venta).*

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, una situación de inseguridad alimentaria y nutricional puede originarse potencialmente por elementos de oferta o por causas de demanda.

Se puede decir también que una persona es susceptible de padecer hambre y/o malnutrición no solo por un problema de disponibilidad o acceso a los alimentos, sino también por los factores de riesgo asociados a sus dotaciones, que impiden que pueda obtener una canasta de bienes que le garantice una alimentación suficiente y adecuada.

Para esto el Estado, la sociedad y la familia deben adoptar mecanismos para manejar socialmente los riesgos que puedan afectar la seguridad alimentaria y nutricional.

Por esta razón, el mayor peso que tienen en las canastas de consumo de los ingresos más bajos los bienes a los que refiere el **Proyecto de ley 159 Cámara de 2018**, así como su bajo poder adquisitivo, indicarían que la propuesta del Proyecto podría afectar de manera considerable la seguridad alimentaria de los hogares con menores ingresos.

Al contrario de lo que se afirma en la exposición de motivos del **Proyecto de ley 159 de 2018 Cámara** “No puede afirmarse que el impuesto es regresivo”, es posible afirmar esta regresividad, fundamentado en el peso que tienen estos alimentos en la canasta de consumo de las familias con menores ingresos. La afectación del ingreso real de los más pobres no puede constituir el principal mecanismo de acción para la prevención de enfermedades que afectan a toda la población en general.

Diferentes estudios han concluido que en efecto, un gravamen de este tipo tiene fuertes efectos regresivos, entre ellos i) “*Caloric sweetened beverage taxes: a toothless solution?*” (2017)¹⁰, ii) “*Taxes soft drinks*” (2011)¹¹ y iii) “*Of course sin taxes are regressive*” (2018)¹², entre otros. De estos estudios se puede concluir que los impuestos a alimentos y bebidas pueden costar a los hogares con menores ingresos diez veces más que a los hogares con mayores ingresos. Así mismo, son regresivos en el corto plazo y a lo largo del ciclo de vida. Por último, así los hogares con menores ingresos disfrutaran de beneficios de salud, el peso

¹⁰ <https://ideas.repec.org/a/bpj/evoice/v14y2017i1p6n5.html>.

¹¹ <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper1106.html>.

¹² <https://iea.org.uk/publications/of-course-sin-taxes-are-regressive/>.

de estos bienes en su consumo habitual es tan alto que los más pobres seguirían experimentando una pérdida neta de su bienestar.

6. Política comparada. La implementación de un impuesto a los alimentos y bebidas a los que se refiere el Proyecto de ley 159 Cámara, puede efectivamente generar una disminución en el consumo, pero no necesariamente se traduce en una medida eficaz en la lucha contra las enfermedades no transmisibles como la diabetes o el sobrepeso

La implementación de este tipo de medidas por diferentes Estados corresponde a una tendencia mundial que va en aumento y que tiene como finalidad combatir la obesidad, la malnutrición en general y las enfermedades no transmisibles. Sin embargo, aunque en términos fiscales ha servido como mecanismo de recaudo, no necesariamente se ha comprobado que estas medidas fiscales hayan sido eficaces para disminuir las enfermedades no transmisibles como la obesidad y la diabetes.

Algunos países que han adoptado medidas similares a las planteadas en el proyecto de ley son México, Inglaterra, Noruega, Francia, Hungría, Estados Unidos (Berkeley y Filadelfia), Chile, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Australia, Irlanda y Bélgica. Algunos de estos casos son los siguientes:

Chile

En septiembre de 2014, Chile adoptó “el Impuesto Adicional a las Bebidas Azucaradas”, este impuesto aumentó de 13% a 18% la tarifa de las bebidas con un contenido de azúcar de 6.25 gramos o más por 100 ml. Una investigación financiada por “Conicyt” y el “Research Council” de Reino Unido, estudió el impacto y concluyó que el consumo después de implementado el impuesto disminuyó en un 21%. Los hogares de estrato alto redujeron su consumo en un 31,3% mientras que los hogares de estratos bajos lo hicieron en un 12,1%. (Yáñez. Cecilia)¹³.

México

México es quizás el caso más emblemático en la implementación de políticas que combatan la obesidad y lo hizo a través del denominado “impuesto saludable”, que equivale a 1 peso por cada litro de la bebida azucarada. Con este impuesto se busca disminuir el consumo de estas bebidas y así “ayudar” a reducir el porcentaje de obesidad en el país. Aunque en el primer año de implementación se logró disminuir el consumo de estas bebidas en un 12%, los resultados en cuanto a la repercusión en la obesidad son inciertos. Por otro lado, la reducción fue mayor en los hogares de bajo nivel socioeconómico, alcanzando una disminución del 17%. En el mismo periodo se

observó un incremento en las bebidas no gravadas como el agua en un 4%. (Colchero, M. 2015)¹⁴.

Por otra parte, estudios realizados por Euromonitor muestran que a pesar de la caída inicial en la demanda por bebidas azucaradas entre 2013 y 2014, reacción típica de los bienes ordinarios ante cambios en los precios, el consumo de bebidas carbonatadas ha incrementado nuevamente a niveles preimpuesto. Además, como lo muestra la Gráfica 1, la obesidad sigue en aumento pese al impuesto.

Gráfica 1. Volumen de bebidas carbonatadas vs. tasa de obesidad



Fuente: Global Sugar Tax Landscape. Lessons for GCC countries and beyond. Euromonitor International (2019)

Inglaterra

En el año 2018, Inglaterra decidió unirse a la lucha contra la obesidad e implementó el impuesto denominado “Sugar Tax”, y es un impuesto sujeto a la cantidad de azúcar que contenga la bebida, entonces, si la bebida tiene más de 5 gramos de azúcar por 100 ml, debe pagar una tasa de 18 pence y si la bebida tiene 8 gramos o más de azúcar por 100 ml, la tasa será de 24 pence.

Según expertos los resultados de esta medida son mucho más prometedores que las medidas adoptadas por los demás países, pues, la medida está encaminada a disminuir el consumo del azúcar, y estableciendo márgenes en la imposición del impuesto, se ha incentivado a las empresas a disminuir la cantidad del azúcar en sus bebidas. Cumpliendo así el objetivo en mayor medida. Esto se evidenció después de que se realizara el anuncio de este impuesto y aún incluso antes de que entrara en vigor, pues, empresas como Fanta, Ribena y Lucozade redujeron el contenido de azúcar a sus bebidas. (BBC NEWS. 2018).

Hungría

El parlamento húngaro aprobó el impuesto denominado “The Health Product Tax” en 2011,

¹³ <https://www.latercera.com/nacional/noticia/consumo-bebidas-azucaradas-disminuyo-21-tras-impuesto/229718/>.

¹⁴ Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. Tomado de: <https://www.bmj.com/content/bmj/352/bmj.h6704.full.pdf>.

este impuesto se aplica a productos que contienen niveles altos de azúcar, sal y otros ingredientes, en un esfuerzo por reducir el consumo de alimentos no saludables. El consumo de estos alimentos ha disminuido notablemente y las empresas han optado también por disminuir el contenido de estos alimentos en sus productos y la población en general se ha concientizado de la importancia de una alimentación saludable. **Esto ha sido posible gracias a un conjunto de políticas, que NO se limitan solamente a la imposición de impuestos de productos no saludables.**

En 2012, después de un año de implementación del impuesto, el estudio realizado por “The National Institute for Health Development” concluyó que aproximadamente el 40% de los fabricantes de productos poco saludables modificaron las fórmulas de los productos, disminuyendo notablemente o eliminando los ingredientes no saludables. Por otro lado, en el año 2014 el “Institute for Food and Nutrition Science”, después de un estudio concluyó que la disminución en el consumo se mantenía¹⁵, en gran medida, debido a las políticas complementarias y acciones conjuntas con la empresa privada.

Dinamarca

En la década de 1930, Dinamarca introdujo un impuesto a las bebidas azucaradas, que llegó a 2013 aplicándose una tasa de 0,22 euros por litro. En 2011 el gobierno danés introdujo el impuesto a las grasas saturadas, con una tasa de 1,78 euros a los alimentos con más de 2,3% de grasas saturadas. Este último impuesto duró vigente tan solo 15 meses, pues, los estudios sugirieron que solo el 7% de las personas había disminuido el consumo de grasas y que 1.300 empleos se habían perdido como consecuencia de la decisión de los daneses de adquirir los productos en Alemania o Suecia. En el 2013 el gobierno danés también notó que había perdido ingresos en el IVA por el aumento de las ventas ilegales de bebidas azucaradas, razón por la cual decidieron abolir este tipo de impuestos. (*The Spectator* 2016)¹⁶.

En un artículo publicado en “The European Journal of Clinical Nutrition” se explicó como la afirmación que hizo la OMS de: “el impuesto ahorró vidas” es una tergiversación de los resultados, pues, lo que se hizo fue analizar los hábitos de consumo de 2.500 hogares daneses, antes, durante y después del impuesto y utilizó modelos matemáticos para estimar como afectarían estos cambios en las muertes anuales por enfermedades no transmisibles, concluyendo que el impuesto hizo una contribución positiva a la salud, evitando 123 muertes al año, pero no se deja claridad qué es

una reducción modelada y no una reducción real. (Boyle, J. 2016)¹⁷. Adicionalmente en Dinamarca con la introducción del impuesto a los alimentos se evidenció que se aumentó involuntariamente los precios de los alimentos cotidianos y no cambiaron los hábitos alimenticios.

Estados Unidos

Barkeley - California introdujo un impuesto a las bebidas azucaradas en marzo de 2015, equivalente a un centavo de dólar por cada onza de producto (aprox. 10%). El caso de esta ciudad es muy interesante, pues es de las ciudades con la más alta renta per cápita, y según la revista científica “Plos Medicine”, las ventas de estas bebidas disminuyeron con el debate de la obesidad y la imposición del impuesto. Un año después de que entró en vigor el impuesto, disminuyeron en un 9.6% y se incrementó en un 15.6% las ventas de agua embotellada. También se concluyó que las ventas de los tenderos no se vieron afectadas, pues las cuentas promedio de los clientes se mantuvieron, lo que podría significar que las personas sustituyeron las bebidas azucaradas por bebidas más saludables y sin causar dificultades económicas porque el gasto no disminuyó (Boseley, Sarah 2017)¹⁸.

Resultados similares se evidenciaron en Filadelfia, donde los ingresos son de los más bajos de Estados Unidos y la tasa del impuesto fue de aproximadamente del 15%. En Estados Unidos existe un problema mucho mayor que el de Hungría, pues, al permitir que cada condado establezca sus impuestos, les resulta mucho más beneficioso a los ciudadanos transportarse a otra región dentro del mismo Estado para adquirir los productos, caso en el cual no se estaría logrando el objetivo de disminuir el consumo de las bebidas por los ciudadanos, sino que se está restando competitividad a los condados que implementan el impuesto.

De los resultados expuestos anteriormente, se puede concluir que la implementación de un impuesto a los alimentos o bebidas altamente no saludables puede efectivamente generar una disminución en el consumo, pero no necesariamente se traduce en una medida eficaz a la lucha contra las enfermedades no transmisibles como la diabetes o el sobrepeso. En el último informe de la OCDE sobre obesidad “*Obesity Update*” (2017), las proyecciones de esta organización muestran un aumento constante en las tasas de obesidad hasta al menos 2030, de los que se espera sea una tasa especialmente alta en Estados Unidos (47%), México (39%) e Inglaterra (35%), países que actualmente cuentan con impuestos sobre bebidas azucaradas (Gráfica 2).

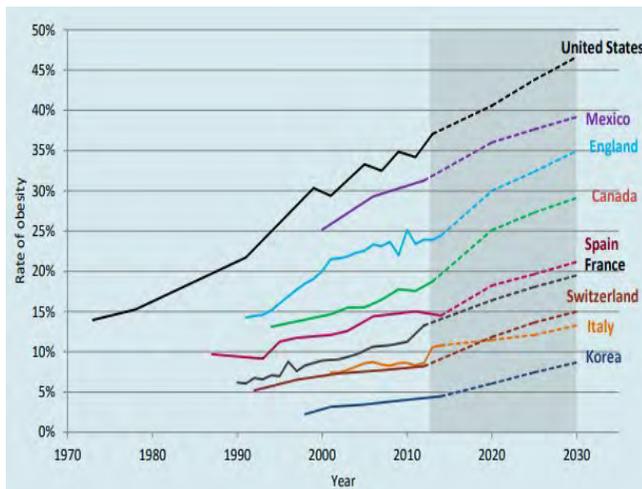
¹⁵ http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf.

¹⁶ <https://www.spectator.co.uk/2016/03/denmark-tried-osbornes-sugar-tax-heres-what-happened/>.

¹⁷ <https://euobserver.com/health/135752>.

¹⁸ <https://instituto-nutrigenomica.com/noticias-nutrigenomica/primer-impuesto-al-azucar-los-estados-unidos-provoca-una-caida-las-ventas-refrescos-casi-10/>

Gráfica 2. Proyección de las tasas de obesidad hasta 2030



Fuente: Tomado de “Obesity Update” (2017)¹⁹

El punto más controversial de estas medidas es el hecho de que todos los estudios se han basado en modelos, proyecciones y simulaciones, pero ninguno tiene evidencia empírica. Se evidencia entonces la disminución del consumo de los alimentos que se gravan, pero no el verdadero efecto de esta disminución en la salud de las personas (Boyle, J. 2016)²⁰. Por el contrario, se evidencian aspectos como pérdida de competitividad del país en el que se implementan, desplazamiento de las personas a países en los que los productos no están gravados y aumento en el desempleo, afectando así la economía nacional.

Otro estudio que evalúa la evidencia de los impuestos al azúcar como un instrumento fiscal para mejorar la salud es “Sugar taxes: a review of the evidence” (2017)²¹ del New Zealand Institute of Economic Research, luego de revisar 47 estudios y documentos de trabajo publicados en los últimos cinco años, una de sus principales conclusiones es que mientras los modelos teóricos indican que un impuesto debe conducir a la reducción del consumo y del peso corporal, la evidencia del mundo real es menos clara. Existe un número de países que tienen introducidos estos impuestos, sin embargo no hay la evidencia evaluativa robusta sobre su eficacia o sobre el tamaño o persistencia de su impacto²².

Estudios de Public Health England han demostrado que el impacto de las alzas de precios es relativamente pequeño en comparación con el

de las estrategias de marketing. Según en el “New York Times” políticas como enseñar a los niños sobre nutrición, estrictas leyes de etiquetados de nutrición, proporcionar incentivos para que las tiendas resalten los alimentos saludables, han incentivado a las personas a dejar de consumir alimentos no saludables (Nardelli, A. 2016)²³. Concluimos entonces que no existe un sustento técnico robusto que demuestre una correlación efectiva entre la aplicación de impuestos y el impacto positivo en la salud de la población.

Teniendo en cuenta la propuesta presentada, los impuestos adoptados en los diferentes países no sobrepasan el 10%. Por lo tanto, los efectos de un impuesto del 20% son realmente desconocidos, pues se tiene la referencia de impuestos mucho menores, pero no un dato que permita predecir el efecto de este impuesto en Colombia. Es importante tener en cuenta que en Colombia las zonas en las que no se tiene acceso a agua potable son las más pobres, y se ven obligadas a consumir bebidas no saludables, por ser más económicas.

Así entonces, concuerdan muchos expertos a nivel mundial que la imposición de un impuesto no es la única forma de combatir la obesidad, ni la más idónea, pues sus resultados no están comprobados. Se proponen alternativas como incluir en el Sistema de Salud, nutricionistas que le enseñen a las personas hábitos alimenticios saludables, adicionalmente limitar la publicidad de los alimentos altamente no saludables, dar subsidios a los productores de alimentos saludables, incentivar a las tiendas a que ubiquen en los mejores puntos de góndola los alimentos saludables y campañas de concientización ciudadana tanto en hábitos alimenticios saludables como en los efectos negativos del sedentarismo. En este caso, para combatir la obesidad en Colombia, se podría estudiar la implementación de políticas como las mencionadas, o se podría estudiar la posibilidad de constituir un mercado pasivo, como el existente con los productos de tabaco.

7. Desconocimiento del comportamiento de la demanda. No se presenta rigurosidad técnica sobre conceptos tales como elasticidad, sustitución, construcción de preferencias, racionalidad, decisiones intertemporales y sus implicaciones en el proyecto de ley propuesto

Volviendo a la afirmación de la exposición de motivos “*tampoco puede afirmarse que el impuesto es regresivo, toda vez que estos alimentos presentan una alta elasticidad y pueden ser reemplazados por otros productos sanos que no están gravados con este impuesto*”, la exposición de motivos en cuestión no entrega los estudios técnicos correspondientes para tal afirmación. No es posible entonces conocer la elasticidad de la

¹⁹ <http://www.oecd.org/els/health-systems/obesity-update.htm>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ https://nzier.org.nz/static/media/filer_public/f4/21/f421971a-27e8-4cb0-a8fc-95bc30ceda4e/sugar_tax_report.pdf.

²² Cita original en inglés “While theoretical models indicate a tax should lead to reduced consumption and consequently body weight, real-world evidence is less clear. A number of countries have introduced such taxes, but there isn’t yet robust evaluative evidence on whether they are effective, or on the size and persistence of any impacts”.

²³ <https://www.theguardian.com/news/datablog/2016/mar/16/will-a-sugar-tax-actually-work-budget>.

demanda de los bienes en referencia sin un estudio riguroso que la pueda estimar.

Recordemos que la elasticidad precio de la demanda mide cómo cambia la cantidad demandada de un bien cuando cambia su precio. Cuando la cantidad demandada de un bien responde levemente a un cambio en el precio se dice que es inelástica. Por el contrario, cuando la cantidad demandada de un bien cambia fuertemente ante cambios en el precio, se dice que es elástica. La elasticidad mide entonces qué tan dispuestos pueden estar los consumidores para comprar más o menos de un bien, cuando su precio aumenta.

Por otra parte, la demanda por un bien está determinada por factores económicos, sociales y psicológicos. Todos estos elementos forman las preferencias del consumidor, que son a su vez construidas a lo largo de la vida. Según Mankiw (2012)²⁴ existen algunas reglas generales acerca de lo que influye en la elasticidad precio de la demanda. Si bien el siguiente análisis basado en Mankiw (2012) no reemplaza la estimación técnica de la elasticidad, puede ofrecer algunas intuiciones sobre lo que podría acontecer con las condiciones actuales.

- **La disponibilidad de sustitutos cercanos:** *Los bienes con sustitutos cercanos tienden a tener demandas más elásticas debido a que es más fácil cambiar de un bien a otro.* El proyecto de ley en referencia argumenta una alta elasticidad; sin embargo, esto no sería así para todos los grupos de ingresos. Los sustitutos saludables son más costosos que los bienes que se pretenden gravar. De esta manera, la sustituibilidad podría darse en hogares con mayores recursos que en los hogares con menores recursos. Por otra parte, una buena cantidad de los bienes en referencia carecen de sustitutos. Cabe aclarar que la sustituibilidad se hace hacia bienes que reporten la misma utilidad para el agente, por lo que una fruta o una verdura difícilmente podría ser un sustituto de un chocolate, para quien el chocolate le signifique un nivel de utilidad mayor que el consumo de una manzana. El riesgo es muy alto de que la medida propuesta solo afecte la capacidad adquisitiva del consumidor y este se dirija a consumir productos sustitutos en el extenso mercado informal, que pueden ser perjudiciales para la salud al tener menos cuidado con la salubridad en su producción.
- **Necesidades frente a los lujos:** *Las necesidades tienden a tener demandas inelásticas, mientras que los lujos demandas elásticas.* Los bienes que satisfacen necesidades primarias tienen una demanda más inelástica que los que no. En este sentido, la alimentación y la ingesta de

líquidos son necesidades de esta naturaleza. Así mismo, el carácter de “necesario” es también definido por las preferencias del consumidor. Todo esto para decir que ante el aumento de los precios de los bienes que se pretenden gravar, que son además percibidos como una necesidad natural y como una necesidad preferente para un gran grupo de consumidores, y que a su vez, en el caso de los más pobres al no poder migrar hacia sustitutos más baratos, tendrían que cesar su consumo en general, afectando la ingesta necesaria de alimentos para la supervivencia.

Por otra parte, el argumento de la exposición de motivos en el que se manifiesta que “*Cuando se traslada el precio de la enfermedad a la persona, esta lo va a tener en cuenta y lo conducirá a pensar y a sopesar la decisión de consumir este tipo de productos*” además de los determinantes de la elasticidad anteriormente explicados, es necesario recurrir a la teoría económica sobre las decisiones de consumo intertemporal. Los beneficios futuros sobre la salud que según el proyecto en se refiere, serán percibidos en el largo plazo, mientras que las necesidades de alimentación e ingesta de bebidas se perciben en el corto plazo, en lo cotidiano; por lo que esperar que exista “un cambio de preferencias” hacia alimentos más saludables, únicamente a partir de medidas fiscales, desconoce la ponderación que hacen los individuos por decisiones en las que puedan percibir mayores beneficios hoy, que decisiones de consumo a partir de beneficios a largo plazo e intangibles en el presente.

8. No existe evidencia que permita concluir que el impuesto al consumo de alimentos y bebidas contribuya a la migración hacia sustitutos más saludables

Además de la evidencia presentada en el numeral 6 de esta ponencia, la ANDI menciona que tal como en caso mexicano, “*la imposición de este tipo de impuestos no tuvo incidencia en los indicadores de salud pública como obesidad y enfermedades no transmisibles, sino que por el contrario, genera un “efecto de sustitución” hacia productos similares preparados informalmente o en la calle, elaborados con bajos estándares de higiene, que podrían tener mayor contenido de nutrientes sensibles en salud pública como azúcares, grasas y sodio y que no generan ingresos fiscales, objetivo principal del impuesto*”.

No es equitativo imponer un costo adicional a quienes perciben menores ingresos para lograr hábitos alimenticios más saludables y disminución de las enfermedades no transmisibles en el contexto del presente proyecto. Existen otras posibilidades de acción para lograr este objetivo: como promoción de hábitos alimenticios desde la niñez, desarrollo de guías alimentarias para promover dietas saludables, incentivo a la industria para la producción de alimentos más saludables (trabajo conjunto del Gobierno con la industria

²⁴ <http://www.jaimedv.com/eco/1c1-micro/mankiw-principios-eco-ed6.pdf>.

de alimentos y bebidas para construir estrategias multifactoriales que combatan la obesidad y el sobrepeso como lo indica la OMS)²⁵, creación de programas que estimulen la actividad física, entre otros.

En conclusión, no existe evidencia que garantice que lo propuesto en este proyecto de ley (1. Impuesto al consumo a los alimentos referidos y 2. Etiquetado nutricional que dé cuenta del perjuicio para la salud humana), efectivamente pueda lograr patrones de alimentación más saludables y sean la solución a las enfermedades que se relacionan con dietas no balanceadas.

9. Ya existe legislación sobre etiquetado nutricional contenida en la Ley 1355 de 2009 para la prevención de la obesidad

En la actualidad, a partir de la Resolución 333 de 2011 del Ministerio de Protección Social, se reglamenta el etiquetado nutricional de los alimentos empacados o envasados nacionales e importados para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional. Esto permite al consumidor informarse sobre los componentes nutricionales del producto a consumir.

Actualmente mediante la Resolución 333 de 2011, el Ministerio de Salud se establece el reglamento técnico a través del cual se señalan las condiciones y requisitos que debe cumplir el rotulado o etiquetado nutricional de los alimentos envasados o empacados nacionales e importados para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional, como medida de protección al consumidor con el fin de proporcionarle una información nutricional lo suficientemente clara y comprensible sobre el producto que no induzca a engaño o confusión y le permita efectuar una elección informada.

Este etiquetado debe estar en todos los alimentos que afirme, sugiera o implique que un producto posee propiedades nutricionales particulares, incluyendo pero no limitándose a su valor energético y contenido de proteínas, grasas, carbohidratos y fibra dietaria, así como su contenido de vitaminas y minerales.

En la actualidad, los elementos que deben ser incluidos en la tabla nutricional son el valor energético y las cantidades de los nutrientes de: i) Energía (Calorías Totales, Calorías de Grasa), ii) Proteína, grasa total, grasa saturada, carbohidratos y fibra dietaria, iii) Colesterol y sodio, iv) Grasa trans y azúcares, entre otros.

En el proceso de la mejora de la información nutricional se han presentado iniciativas y acuerdos voluntarios, por parte de la industria de alimentos y bebidas, sobre el etiquetado frontal informativo, para informar al consumidor sobre la composición de los alimentos y bebidas, con

el fin de ofrecer información completa para que el consumidor tome decisiones de consumo informadas y conscientes.

Es preciso recordar también que en la actualidad se está dando trámite en el Congreso de la República al Proyecto de ley 019 Cámara, 256 Senado, el cual se encuentra pendiente de tercer debate en Comisión Séptima de Senado y hace referencia al etiquetado nutricional.

CONSIDERACIONES FINALES

Es importante propender por dietas más saludables para prevenir la aparición de enfermedades. El consumo de diferentes alimentos percibidos como no saludables, no es el causante directo de enfermedades como la diabetes o la obesidad. Es el consumo excesivo de estos alimentos, el bajo consumo de alimentos como frutas y verduras, el sedentarismo, desconocimiento de hábitos saludables de consumo, entre otros; factores importantes para la aparición de estas enfermedades. Esto se muestra en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) de 2017. Por esta razón, el incentivo de hábitos alimenticios saludables únicamente a partir de medidas impositivas, es insuficiente. Es preciso un esfuerzo de toda la sociedad que permita una acción conjunta para la promoción de estilos de vida saludables a partir de medidas a favor de educación, autocuidado, actividad física, la articulación entre sector público y privado, entre otros; para evitar problemas de sobrepeso, obesidad, diabetes y malnutrición.

2. PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde INFORME DE PONENCIA NEGATIVA y en consecuencia, se solicita a los Honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el **Proyecto de ley número 159 de 2018 Cámara**, por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, y se dictan otras disposiciones.

De los Honorables Representantes,

EDWIN ALBERTO VALDES ROBRIGUEZ
Coordinador Ponente

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Coordinador Ponente

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Ponente

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Ponente

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Ponente

ARMANDO ANTONIO ZABARÁIN ARCE
Ponente

²⁵ <https://apps.who.int/iris/handle/10665/272712>.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 (Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 27 de marzo de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 159 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables, y se dictan otras disposiciones**, presentado por los honorables Representantes *Carlos Julio Bonilla Soto, Edwin Alberto Valdés Rodríguez, Enrique Cabrales Baquero, Kelyn Johana González Duarte, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Armando Antonio Zabaraín D'Arce* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 191 - Lunes, 1° de abril de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 356 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable.....	1
Proyecto de ley número 357 de 2019 Cámara, por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia, la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.....	4
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley 273 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPi) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”	10
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 286 de 2018 Cámara y 117 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.	16
Informe de ponencia negativa para primer debate en la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 159 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el impuesto al consumo de alimentos altamente no saludables y se dictan otras disposiciones.....	29