REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIII - Nº 191 Bogotá, D. C., miércoles, 7 de mayo de 2014 EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:
GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2013 SENADO

por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez.

Bogotá, D. C., mayo 6 de 2014

Honorable Senador:

GUILLERMO A. SANTOS MARÍN

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República.

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 111 de 2013 Senado, *por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez.*

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 111 de 2013 Senado, *por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez*, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.

2. Objeto del proyecto de ley.

3. Competencia.

4. Consideraciones.

4.1 Desarrollo Internacional.

4.2 Marco Constitucional, legal y Jurisprudencial.

5. Proposición.

1. **Antecedentes**

El presente proyecto ley de iniciativa del honorable Senador de la República Édgar Espíndola Niño, se radicó el día 1° de octubre de 2013, y se publicó en la ***Gaceta del Congreso*** número 793 de 2013.

La exposición de motivos de la presente iniciativa se reduce a hacer una breve referencia de cómo los países "industrializados" a lo largo de los años han impuesto medidas económicas a los países "no industrializados", y como estas medidas afectan de manera negativa a la sociedad en general, caso concreto Colombia que debido a las presiones internacionales se ha visto abocado a realizar ajustes pensionales, fiscales, laborales, legislativos y etc., que afectan de manera negativa a la sociedad colombiana.

La designación como ponentes para primer debate, en la Comisión Séptima Constitucional de Senado recayó en los honorables Senadores Mauricio Ospina Gómez y Arturo Yepes Alzate.

2. **Objeto y justificación del proyecto**

La presente iniciativa tiene como objeto modificar el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones" modificando el ingreso base de liquidación de la pensión por vejez como lo contempla actualmente la norma "el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión" y pasar a un ingreso base de liquidación de la pensión por vejez que tendrá como base de liquidación el promedio del salario devengado durante el último año.

3. **Competencia**

El proyecto de ley no está en consonancia con el artículo 154 inciso 2° de la Constitución Política referente a su origen y competencia, Así mismo no

está en línea con lo establecido en el artículo 142, numeral 11 de la Ley 5ª de 1992, que establece los temas en los que existe competencia exclusiva del gobierno para presentar iniciativas legislativas.

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 15.

Artículo 150 Numeral 19 literal e) "Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública".

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

11. Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Además como lo establece la jurisprudencia constitucional referente a los proyectos de ley de iniciativa exclusiva del gobierno,

"*Entonces, si los Ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congreso de la República, que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior. Pero debe tenerse en cuenta que el aval queda el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier Ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquel cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las Plenarias, y que sea presentada por el Ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley*"[1].

En consecuencia la presente iniciativa como lo establece la jurisprudencia constitucional carece de la coadyuvancia del Gobierno Nacional, no existe aval, por el contrario ha manifestado a través del concepto expedido por el Ministerio de Hacienda[2] la inconveniencia e improcedencia de las medidas contenidas en la presente iniciativa, y ha emitido concepto desfavorable.

4. **Consideraciones**

La realidad en Colombia

La crisis del sistema pensional colombiano que tiene origen en diversos factores, debilidad institucional, corrupción, vacíos normativos, prácticas laborales poco éticas y un sinnúmero de circunstancias que han desencadenado la actual crisis del Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Como lo resaltan investigaciones institucionales y periodísticas las prácticas que atentan contra la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional Colombiano se presentan en diversas instituciones del Estado y son más frecuentes de lo pensado, su práctica se tornó en ciertos ámbitos aceptables, teniendo mayor trascendencia por sus especiales condiciones las practicas encontradas en las altas cortes denominadas el "carrusel de los magistrados".

"… En dos años y medio, Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura les han dado 'palomitas' como magistrados auxiliares a cerca de 90 personas (sin contar los magistrados auxiliares que están hoy activos), y gracias a esa 'palomita' por lo menos la mitad de ellos, según pudo corroborar Semana, se podrán jubilar con pensiones multimillonarias, que le pueden costar al Estado, en total, 140.000 millones de pesos…"[3].

Pero más allá de los escándalos mediáticos presentados en las altas cortes existen prácticas al interior de las instituciones gubernamentales que no siendo ilegales, son cuestionables como lo asegura la Contraloría General de la República.

"*... Aunque el encargo es una opción administrativa de carácter excepcional, creada legalmente por el Estado para subsanar las deficiencias de personal en caso de ausencia temporales o definitivas y así cumplir con los objetivos misionales o de apoyo, se ha generalizado en algunas entidades del Estado la práctica de encargar, realizar nombramientos de carácter transitorio o designar funcionarios en cargos superiores o con mayor asignación salarial, por cortos periodos de tiempo ya sea para cubrir vacantes provisionales o en empleos de libre nombramiento y remoción a personas que laboran su último periodo relevante de servicios con incidencia en la pensión (último año o últimos seis meses dependiendo del régimen especial aplicable)…"*[4].

También es relevante resaltar los problemas presentados en los entes territoriales quienes a pesar de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, mantuvieron sus entidades de previsión sin los ajustes necesarios para garantizar su viabilidad, no asignaron los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones pensionales, no se depuro la información, dilataron hacer efectivas las medidas de la Ley 100 entre otros circunstancias

---

1 Sentencia C-354 de 2006 Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis.

2 Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 111 de 2013 Senado, *por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez*. ***Gaceta del Congreso*** número 27 del 12 de febrero de 2014 páginas 2-5.

3 Revista *Semana*, "El Carrusel de los Magistrados" publicado el 19 de febrero 2011 artículo digital.

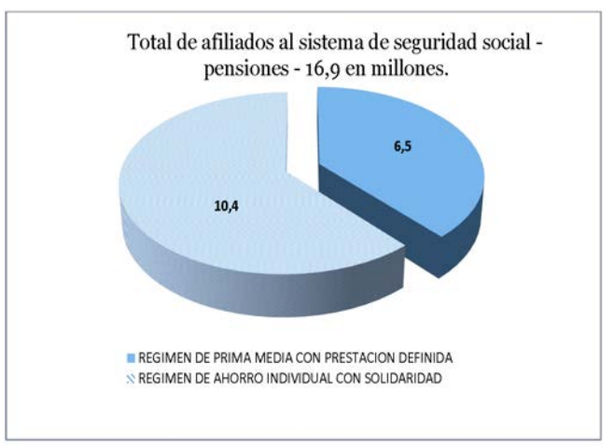
4 Revista de la Contraloría General de la Republica, Economía Colombiana El Sistema Pensional Colombiano, muchas reformas pocas soluciones febrero-marzo 2013 Edición 338.

que contribuyeron al descalabro financiero de los entes territoriales y llevaron a la creación del Fonpet (Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales) mediante Ley 549 de 1999, cuyos recursos tienen origen en el nivel nacional de regalías, privatizaciones nacionales, capitalizaciones privadas de empresas públicas, producto de extinción de dominio, impuesto de timbre y los ingresos del loto único nacional, y que debe aprovisionar cerca de 86 billones de pesos antes de 2029 y aún falta cerca de la mitad de los recursos para hacer frente a las obligaciones pensionales de los entes territoriales.

Estos hechos son solo unos ejemplos que muestran con claridad que existen prácticas y circunstancias que atentan contra la sostenibilidad financiera del sistema y que la presente iniciativa no responde a soluciones efectivas y coherentes que se puedan ajustar a la realidad del sistema y por el contrario atenta contra la posibilidad de un equilibrio financiero del sistema.

El servicio de seguridad social en Colombia como lo contempla la Ley 100 de 1993 debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, unidad y participación en forma progresiva, con el objetivo de garantizar a la población el acceso al sistema ya que como derecho constitucional y servicio público debe procurarse la oportunidad de acceso a salud y beneficios económicos para amparar a la sociedad colombiana, dentro del marco trazado por estos principios.

Según las cifras de la Superintendencia Financiera a corte de julio de 2012 existen 16,9 millones de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, distribuidos en los 2 regímenes existentes, de los cuales son activos (han cotizado por lo menos una vez durante el último semestre) 7,6 millones, el restante o sea 9,3 millones se consideran inactivos lo que implica que no hacen cotizaciones a pensiones.



Fuente Elaboración Ministerio de trabajo con datos de la Superfinanciera datos a julio de 2012.

En Colombia existen 2 regímenes pensionales que cuentan con el total de los cotizantes del sistema.

El régimen de prima media, administrado por Colpensiones, que cuenta con un total de 6,5 millones de afiliados de los cuales se consideran activos 2.1 millones el restante 4.4 millones se consideran inactivos, a este sistema no se pueden hacer aportes voluntarios y tampoco es posible lograr una pensión de manera anticipada es necesario como lo contempla la norma los siguiente requisitos para tener derecho a una pensión en este régimen hoy en día.

• Hombres tener 60 años de edad y haber cotizado 1.225 semanas.

• Mujeres tener 55 años de edad y haber cotizado 1.225 semanas.

• Existe un máximo de pensión que no puede superar los 25 smlmmv y un mínimo que 1 smlmmv.



Fuente: Elaboración Ministerio de Trabajo con datos de la Superfinanciera, datos a julio de 2012.

De 2014 en adelante es necesario en hombres tener 62 años de edad y haber cotizado 1.300 semanas y las mujeres tener 57 años de edad y haber cotizado 1300 semanas.

Este aumento atiende a ajustes necesarios por el cambio en el aumento de la expectativa de vida y la necesidad de establecer mayores requisitos que garanticen los recursos para la sostenibilidad del sistema de prima media.

El Régimen de Ahorro Individual que es administrado por fondos privados cuenta con un total de 10,5 millones de afiliados de los cuales 5,6 son activos y el restante 4,9 se consideran inactivos, tiene como requisito principal el capital, si se cuenta con el capital suficiente (aproximadamente $150.000.000 millones de pesos) para obtener una pensión de 1 smmlv es posible pensionarse a cualquier edad. Ahora bien si no se cuenta con el capital suficiente para pensionarse pero se tiene la edad de pensión lo que se hace es un reintegro del capital más los intereses.

A corte de julio de 2012 existen 1,6 millones de pensionados que se distribuyen de la siguiente forma:

Régimen	Número de Pensionados	% del total
A. Régimen de Prima Media	1.321.790	80.3%
1. Colpensiones	1.002.662	75.9%
2. Cajanal	236.327	17.9%
Otros	82.801	6.3%
B. Régimen de Ahorro Individual	56.153	5.6 %
C. Regímenes Especiales		5.0 %
1. Ecopetrol	13.513	50.5 %
2. Magisterio	135.308	14.8 %
3. Caja de retiro de las Fuerzas Militares	39.572	29.7 %
4. Policía Nacional	79.401	
Total A+B+C	**1.645.737**	**100%**

Fuente: Elaboración Ministerio de Trabajo con datos de la Superfinanciera datos a julio de 2012.

Retos de actuales del Sistema de Seguridad Social en Pensiones

Los retos actuales para el Sistema de Seguridad Social en Pensiones se orientan en lograr ampliación de la cobertura con la implementación de medidas que permitan a más colombianos contar con una protección económica al final de su vida activa, equidad ya que las pensiones altas obtienen un mayor subsidio del Estado y tal vez el mayor que es garantizar la sostenibilidad del sistema a futuro ya que el pasivo pensional mantendrá su tendencia al alza.

La cobertura es fundamental y tiene estrecha relación con las cifras de empleo, ya que si aumenta el número de personas económicamente activas que cuentan con un empleo formal que les permita hacer aportes al Sistema General de Seguridad Social, se garantizará una mayor equidad social y la sostenibilidad del sistema que tiene como uno de sus pilares la solidaridad.

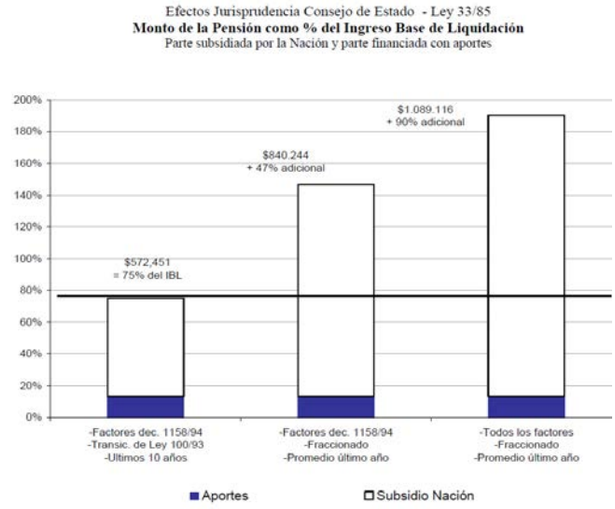
Según cifras del Banco Mundial en Colombia la población activa[5] asciende a 22.723.364 millones de habitantes, de los cuales 16.9 millones están afiliados al sistema, y solamente 7.6 millones se consideran activos dentro del sistema esto es que en un determinado periodo de tiempo (dentro del último semestre) han hecho una o más cotizaciones al sistema, lo que muestra la precariedad de las cifras de empleo formal en el país, ya que quienes tienen un empleo formal en sus múltiples modalidades están obligados (por disposición legal), a hacer aportes al sistema.

Al interior del sistema existen prácticas que atentan contra la sostenibilidad y equidad del sistema como la posibilidad de pasar de un régimen a otro, según la conveniencia con algunas limitaciones pero que no son suficientes para evitar estas prácticas, las cuales evidencian la debilidad del mismo, un ejemplo claro es la posibilidad de hacer aportes al RAIS y cambiarse al RPM si en un momento dado se observa que no es posible con las contribuciones que se hacen obtener una pensión en el RAIS, ya que las pensiones otorgadas por el RPM cuentan con un subsidio del Estado.

También es pertinente resaltar la afectación que los regímenes especiales han causado a la sostenibilidad del sistema, ya que este largo régimen de transición (21 años) otorgó, varios beneficios que comprometían intergeneracionalmente los aportes y las condiciones para obtener una pensión con subsidios mal distribuidos.

"Algunas estimaciones muestran que entre el 42% y el 72% del monto de las pensiones otorgadas por el RPM son subsidiadas, lo que significa una enorme carga fiscal, cerca del 2% del PIB para finales de los años 90 y 4% en 2010"[6].

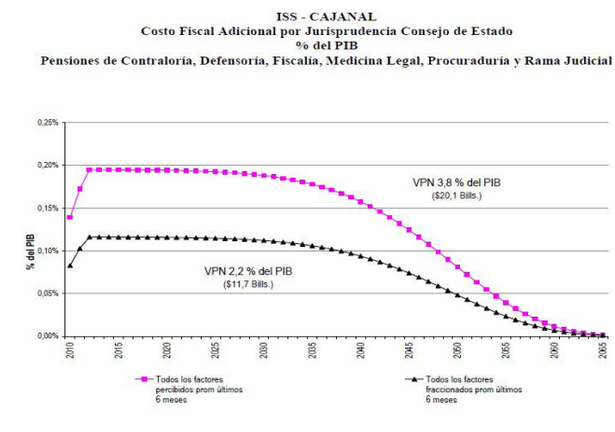
Carga que deberá ser asumida en su totalidad por el PGN, porque no existe en Colpensiones reserva para respaldar los recursos para el pago de pensiones.



ente: MHCP- Dirección General Regulación Económica de la Seguridad Social

El anterior es solo un ejemplo que muestra con claridad el gran impacto que se presenta al liquidar una pensión teniendo en cuenta los diferentes factores percibidos, si estos son tomados de acuerdo al tiempo que el funcionario ocupó el cargo con base en el cual se realizó la liquidación de la pensión.

Como lo establecía originalmente la Ley 100 de 1993 la pensión se liquidaba 75% del ingreso base de liquidación – promedio de lo cotizado durante los últimos (10) diez años, aplicando los factores salariales establecidos en el Decreto número 1158 de 1994, pero por cuenta de tesis jurisprudenciales existen regímenes especiales que han introducido parámetros diferentes para hacer la liquidación pensional a los originalmente establecidos al régimen de transición, hecho que desvirtúa por completo el espíritu original de la norma que era permitir la unificación de los diferentes regímenes y garantizar la cobertura y la posibilidad real de acceder a una pensión.



Fuente: MHCP- Dirección General Regulación Económica de la Seguridad Social

Tomado de: Notas Fiscales N° 7 "Régimen de Transición Pensional de los Servidores Públicos, Sistema General de Pensiones" Dirección General, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Centro de Estudios Fiscales. Mayo de 2011.

Es una realidad la tendencia al alza del pasivo pensional, estimaciones de la auditoría calculan que el total de la obligación asciende a cerca de

---

5 Comprende a personas de 15 años o más que satisfacen la definición de la Organización Internacional del Trabajo de población económicamente activa: todas las personas que aportan trabajo para la producción de bienes y servicios durante un período específico. Incluye tanto a las personas con empleo como a las personas desempleadas.

6 Fedesarrollo 2010, el Sistema Pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura.

407 billones de pesos[7] y serán necesarios esfuerzos y medidas drásticas, además de coordinadas entre sociedad y gobierno para evitar un aumento desmedido de esta deuda y garantizar de forma efectiva el acceso al derecho constitucional de la seguridad social.

Desarrollo Internacional

Hoy en día los sistemas pensionales del mundo están bajo evaluación, en Estados Unidos y varios países de la Unión Europea y América Latina se están adoptando medidas para garantizar la viabilidad de sus sistemas pensionales, la razón el déficit fiscal que estos pueden ocasionar a los gobiernos debido a la alta carga fiscal que representan para las finanzas del Estado.

Además se compromete a futuro la posibilidad de millones de trabajadores de poder acceder de forma efectiva a una pensión o jubilación puesto que por prebendas o condiciones especiales otorgadas en el pasado se comprometió de manera irresponsable la sostenibilidad de los diferentes sistemas pensionales alrededor del mundo.

No en vano muchos estudios muestran como la carga pensional en diversos países ha obligado a promover fuertes ajustes pensionales que permitan la sostenibilidad de sus sistemas pensionales, por ejemplo Francia proyectaba que para el año 2018 el déficit alcanzaría cerca de los 44.000 millones de Euros, razón por la cual promovió en 2010 una fuerte reforma pensional, aumentando la edad legal para obtener la jubilación pasa de 60 a 62 años de edad, para obtener la pensión completa pasa de 65 años a 67 años de edad, aumentando de 40,5 a 41,3 los años de aportes para obtener una jubilación al 100%.

Para no ir lejos en nuestro propio país se adelantó una reforma pensional que (mediante un largo periodo de transición 21 años), pretende corregir el desbalance financiero del sistema, además de acompasar el mismo a los cambios socioeconómicos del país, reforma que endureció las condiciones para obtener una pensión además de buscar mejorar condiciones de cobertura, equidad y calidad.

La realidad del actual sistema pensional colombiano muestra una tendencia al alza del pasivo pensional a cargo del Estado, en el presupuesto para el año 2014 en el rubro para cubrir este ítem pasó del 3.7 al 4.1 del PIB.

Modificar las condiciones actuales del sistema pensional colombiano permitiendo que las condiciones para obtener una pensión se modifiquen de la forma que plantea el presente proyecto de ley (obtener una pensión tomando como base de liquidación el promedio de lo devengado durante el último año) solo atentaría contra la sostenibilidad financiera del sistema y la salud fiscal del Estado.

Es improbable que en algún sistema pensional del mundo establezca (como lo pretende la presente iniciativa) que la regla general para obtener una pensión, el monto de la misma se obtenga del promedio de lo devengado durante el último año.

País	Condiciones del sistema
Argentina	Sistema Integrado de Jubilación y Pensiones (SIJP). Pensión Compensatoria, PC. La prestación es igual al 1.5 % por cada año aportando al sistema (hasta 35 años), del ingreso promedio del trabajador durante los últimos 10 años previos a la jubilación.
Chile	Ley 20.255 Pensión igual o superior al setenta por ciento del promedio de las remuneraciones y rentas percibidas en los últimos 10 años.
Perú	Ley 26.617 Sistema Nacional de Pensiones (SNP) El ingreso base para el cálculo de la pensión es el Promedio de las 60 últimas remuneraciones (5 años) anteriores al mes al que se dejó de trabajar.
Francia	Pensión Básica de Jubilación La base reguladora se calcula aplicando la media de los 25 mejores años cotizados.
Estados Unidos	En Estados Unidos la pensión se calcula sobre el valor actualizado de todos los sueldos declarados del cotizante durante su vida laboral. La actualización se hace con base en las variaciones anuales en el índice promedio de salarios en la economía. Estados Unidos exige haber cotizado al menos 40 trimestres (“quarters”) para tener derecho a una pensión de jubilación.

Marco Constitucional, legal y Jurisprudencial

La seguridad social como derecho garantizado constitucionalmente (artículo 48) y reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 22) como un derecho inherente a toda persona por ser parte de la sociedad se orienta en garantizar a cada persona las condiciones de dignidad necesarias para hacer frente a adversidades en salud y economía, y desempleo.

Colombia como Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, la equidad, igualdad, la solidaridad y la garantía de las herramientas para hacer materialmente efectiva la protección de todos y cada uno de los derechos de los habitantes colombianos.

Lo contemplado en el artículo 48 de la Constitución Política “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”.

Acto Legislativo número 01 de 2005, se implementaron medidas puntuales que buscaban mayor equidad, medidas que adicionaron el artículo 48

[7] Informe de Auditoría del Balance General de la Nación, vigencia 2010.

constitucional para lograr los objetivos originalmente establecidos en la Constitución además de eliminar los regímenes especiales existentes y los que se puedan llegar a establecer mediante la celebración de convenciones colectivas (exceptuando el de la Presidencia de la República y el de la Fuerza Pública) que garantice la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Ley 797 de 2003

Estableció medidas orientadas a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Pensiones, las principales medidas introducidas buscaban entre otras obtener recursos para el fondo administrado por el ISS de esta manera estableció aumento en el monto de la cotización de los afiliados, aumento en el tiempo de cotización requerido para tener acceso a la pensión de vejez, modificación del periodo de transición.

Ley 100 de 1993

Mediante la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que permitió la creación de dos sistemas de administración de pensiones (público y privado), permitió la ampliación de la cobertura, permitió equilibrar las contribuciones respecto a los beneficios, reducir los costos de administración y mejorar los rendimientos de los aportes hechos por los usuarios.

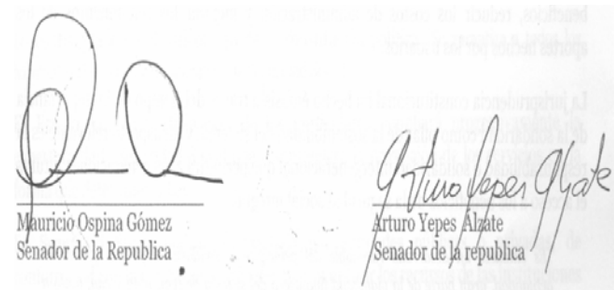
La jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis a través del tiempo en la importancia de la solidaridad como pilar de la sostenibilidad del sistema, y un aspecto relevante es la responsabilidad o solidaridad intergeneracional que permitirá a las generaciones futuras el acceso a los beneficios de la seguridad social integral.

"Es entonces un desarrollo razonable del principio de solidaridad, puesto que en la actualidad, gran parte de la viabilidad financiera del sistema de seguridad social, tanto a nivel de pensiones como de salud, reposa en los trabajadores activos, en la medida en que, en las últimas décadas, ha disminuido el número de trabajadores activos por pensionado. Por ende, si los propios pensionados no asumen su cotización en salud, es muy probable que la ley hubiera debido incrementar los aportes de los trabajadores. De esa manera, gracias a la norma acusada, los pensionados contribuyen a que las cargas impuestas a los empleados activos sean menores, lo cual representa, en cierta medida, un principio legítimo de solidaridad intergeneracional…".

En conclusión, la iniciativa en estudio no se acompasa con los actuales parámetros de racionalidad económica y fiscal que orientan el manejo macroeconómico del país, además compromete de forma intergeneracional la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Pensiones ya que una modificación como la propuesta por este proyecto carga de forma irresponsable y onerosa a las generaciones futuras, que ya hoy en día están seriamente afectadas por las generosas prebendas otorgadas en décadas pasadas a regímenes pensionales especiales, que para poder ser otorgadas comprometieron de forma irresponsable la sostenibilidad del sistema, consecuencias que hoy en día tienen en jaque la salud fiscal del país.

Proposición

Con fundamento en las razones expuestas me permito rendir ponencia negativa para primer debate y, en consecuencia, solicitarle a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República archivar el Proyecto de ley número 111 de 2013 Senado, *por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez.*



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de abril año dos mil catorce (2014).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso*,** el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en dieciséis (16) folios, **al Proyecto de ley número 111 de 2013 Senado,** *por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez*.

Autoría del proyecto del honorable Senador *Édgar Espíndola Niño.*



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se reglamenta el artículo 6° del Decreto número 274 de 2000 y se fortalece el control político para los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 6 de 2013

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente

Senado de la República

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segun-

da del Senado de la República, de la manera más atenta, nos permitimos a rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 20 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se reglamenta el artículo 6° del Decreto número 274 de 2000 y se fortalece el control político para los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales y se dictan otras disposiciones,* en los siguientes términos:

1. **Antecedentes**

Este proyecto de ley, de autoría de la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive, fue presentado el día 23 de julio de 2013 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 538 de 2013.

2. **Descripción del proyecto de ley**

El texto original del proyecto consta de 5 artículos incluido el de vigencia:

El artículo 1° establece el objeto de la ley que pretende introducir una herramienta de control político a la Comisión Segunda Constitucional del Senado ante la elección de Embajadores y Cónsules Generales en el servicio diplomático de acuerdo con lo establecido en las competencias otorgadas a esta, por la Ley 3ª de 1992 al Congreso de la República.

En el artículo 2° se introduce un requisito en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores previo al acto de posesión de Cónsules Generales y Embajadores por parte del Presidente de la República, le informara a las Comisiones Segundas el nombre del nominado al Senado de la República para ocupar dichos cargos.

En el artículo 3° se incluye una entrevista por parte de la Comisión Segunda del Senado a los nominados a los cargos de Embajador y Cónsul General, dicha presentación deberá incluir los proyectos y planes que tengan durante su encargo Diplomático.

En el artículo 4° se describe el procedimiento para la realización del informe por parte de la Comisión Segunda sobre los nominados a los cargos mencionados.

El parágrafo anexo ratifica que este informe de la Comisión Segunda del Senado no interfiere con la potestad del Presidente de la República en la elección a Embajadores y Cónsules Generales.

El artículo 5° establece la vigencia a partir de su promulgación.

3.1. **Análisis de constitucionalidad**

Las materias contenidas en el proyecto de ley objeto de este estudio cuentan con una conexión razonable y objetiva y se corresponden también con el título de la iniciativa, lo que satisface los requerimientos constitucionales enunciados en los artículos 158 y 169 de nuestra Carta Política.

Así mismo, en su articulado no se encuentra que se trate de una materia que por disposición expresa del artículo 154 de la Constitución Política se encuentre restringida a iniciativa privativa del Gobierno Nacional, razón por la cual, el Congreso de la República es competente para adelantar la regulación de esta materia.

3.2. **Instrumentos internacionales sobre las relaciones diplomáticas y consulares**

Con el objeto de brindar protección y cooperación a los jefes de misiones diplomáticas, Embajadores y Cónsules, Colombia ha suscrito los siguientes instrumentos internacionales:

"Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas" (Ley 6ª de 1972), el cual impone obligaciones de parte y parte como Estado receptor y acreditante:

"a) por 'jefe de misión', se entiende la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con carácter de tal" (Artículo 1°).

"El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo". (Artículo 2°).

"1. El Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona que se proponga acreditar como jefe de la misión ante el Estado receptor ha obtenido el asentimiento de ese Estado.

2. El Estado receptor no está obligado a expresar al Estado acreditante los motivos de su negativa a otorgar el asentimiento". (Artículo 4°).

"1. El Estado receptor podrá, en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, comunicar al Estado acreditante que el jefe u otro miembro del personal diplomático de la misión es persona non grata, o que cualquier otro miembro del personal de la misión no es aceptable. El Estado acreditante retirará entonces a esa persona o pondrá término a sus funciones en la misión, según proceda. Toda persona podrá ser declarada non grata o no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor". (Artículo 9°).

"1. Los jefes de misión se dividen en tres clases:

a) Embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado, y otros jefes de misión de rango equivalente; b) Enviados, ministros o internuncios acreditados ante los jefes de Estado; c) Encargados de negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores". (Artículo 14).

Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares (Ley 17 de 1971), indicando más imposiciones a los Estados parte:

"1. El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo.

2. El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados implicará, salvo indicación en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares". (Artículo 2°).

"Las funciones consulares consistirán en:

a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y

promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención". (Artículo 5°).

"1. Los jefes de oficina consular serán nombrados por el Estado que envía y serán admitidos al ejercicio de sus funciones por el Estado receptor. "(Artículo 10).

"1. El Estado receptor podrá comunicar en todo momento al Estado que envía que un funcionario consular es persona non grata, o que cualquier otro miembro del personal ya no es aceptable. En ese caso, el Estado que envía retirará a esa persona, opondrá término a sus funciones en la oficina consular, según proceda". (Artículo 23).

3.3 **Legislación Comparada**

Constitución de Argentina

Artículo 99

El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

7. "Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado por sí sólo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución". Subrayado fuera de texto.

Constitución de Paraguay

Artículo 224 - De las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:

3. "Prestar acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior". Subrayado fuera de texto.

Constitución de República Dominicana

Sección I del Senado

Artículo 80. *Atribuciones*. Son atribuciones exclusivas del Senado:

2. *"Aprobar o desaprobar los nombramientos de embajadores y jefes de misiones permanentes acreditados en el exterior que le someta el Presidente de la República";* subrayado fuera de texto.

Constitución de República de Venezuela

Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

15. *"Designar, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador o Procuradora General de la República y a los jefes o jefas de las misiones diplomáticas permanentes"*. Subrayado fuera de texto.

Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores México

"Ratificar los nombramientos del Procurador General de la República y de los Embajadores y Cónsules". Subrayado fuera de texto. (Artículo 76, CPEUM).

En **Brasil** el **Senado Federal** aprueba previamente, por voto secreto, después de debate público, la selección de los jefes de misión diplomática de carácter permanente (artículo 52, CRFB).

En **Estados Unidos** el Senado asesora y da consentimiento a los tratados presidenciales y a los nombramientos de los principales cargos ejecutivos, Embajadores, Jueces del Tribunal Supremo y Jueces Federales.

En países como Estados Unidos y Chile, por nombrar solo unos casos, existen porcentajes de cargos de libre nombramiento y remoción en Embajadas y Consulados, muy por encima de los concedidos en Colombia. Caso especial son los de Francia y Brasil donde no se admiten políticos para los puestos del servicio exterior más allá del 2%, lo que demuestra que Colombia sí puede hacia adelante buscar nuevas fórmulas que permitan fortalecer su cuerpo diplomático, por eso el proyecto busca a través del control político darle una mayor transparencia a estos nombramientos.

3.5 **Normas nacionales referentes al Servicio Diplomático y Consular**

El Decreto número 274 de 2000 establece los principios rectores del servicio Diplomático y Consular, nos concentraremos en el artículo 4° de este decreto y luego los compararemos con las actuaciones de algunos de los Embajadores que posterior a la elección por parte del Presidente de la República no cumplieron a cabalidad con el servicio:

"Principios Rectores Decreto número 274 de 2000.

Artículo 4°. Además de los principios consagrados en la Constitución Política y en concordancia con estos, son principios orientadores de la Función Pública en el servicio exterior y de la Carrera Diplomática y Consular, los siguientes:

Moralidad: esta es la actitud permanente para desarrollar funciones y cumplir la Misión en términos de cooperación, solidaridad y respeto por la dignidad de las personas y la soberanía del Estado.

Especialidad. Cumplimiento de requisitos y condiciones derivados de las particulares características de la prestación del servicio en desarrollo de la política internacional del Estado, a fin de garantizar la ejecución de las funciones asignadas y de las gestiones encomendadas con la dignidad, el decoro, el conocimiento y el liderazgo que dicha particularidad requiere". (Artículo 4° numerales 1 y 7, Decreto número 274 de 2000).

Es importante recordar que varios de los diplomáticos que han sido nombrados para ejercer esta función en los últimos años han tenido que afrontar investigaciones que les ha obligado a renunciar al cargo, creando serios tropiezos para la buena imagen del país, por lo que se hace necesario efectuar un mayor control en la forma como se viene realizando la escogencia de los actuales representantes llamados a hacer parte del servicio exterior. Estos son algunos hechos recientes, que justifican la importancia de este proyecto de ley:

– ***Angélica María Rico Sánchez:*** *Segundo Secretario de Relaciones Exteriores adscrita al Consulado de Colombia en Washington, quien tras considerar excesivamente costoso el precio de la carrera en taxi se negó a pagarla con una actitud inconveniente, tanto que el taxista llamó al 911, y*

el caso llegó "al punto de que los policías tuvieron que tirarla al suelo, esposarla, subirla a una patrulla y llevarla a una estación. Un superior de los agentes intentó calmarla, pero ella también lo trató mal" febrero 2012.

*– **Sabas Pretelt:** Por el escándalo de la yidispolítica, fue confirmada por el Procurador Alejandro Ordóñez, que dejó en firme la destitución del ex funcionario después de revisar su decisión por solicitud del mismo Pretelt. (Italia).*

*– **Salvador Arana:** Acusado por supuesta conformación de grupos paramilitares en Sucre y la participación en el asesinato del Alcalde del Roble, Eduardo León Díaz, lo que lo llevó a presentar su renuncia en la Embajada de Chile.*

*– **Jorge Visbal:** Tras la medida de aseguramiento expedida por la Fiscalía, Jorge Visbal presenta su renuncia a la Embajada en Perú, señalado del delito de concierto para delinquir agravado.*

*– **Andrés Felipe Arias:** Luego de la salida de Sabas Pretelt de la Embajada en Italia, el propio Presidente Juan Manuel Santos y a pesar de la grave investigación en su contra sobre AIS ofrece la Embajada de ese país. Esta nominación no fue aceptada por el ex Ministro Arias.*

*– **Juan Carlos Urrutia:** La Fiscalía General de la Nación abrió investigación formal en contra del saliente Embajador de Colombia en Estados Unidos, Carlos Urrutia Valenzuela. El proceso se relaciona con la asesoría jurídica que prestó la firma de abogados Urrutia y Brigard, de la que el diplomático fue socio, para la compra de 40 mil hectáreas de terrenos baldíos con destino al ingenio Río Paila en el departamento del Vichada.*

Estos hechos demuestran que la "idoneidad" y los principios de la carrera diplomática no se han cumplido en el servicio exterior, especialmente en aquellos cargos que son de libre nombramiento y remoción.

Los representantes internacionales del Estado colombiano deben ser instruidos en la materia, especializados, tecnócratas para el ejercicio pleno y estratégico, que desarrolle una política internacional activa y eficaz ante las demás naciones.

El 80% de los cargos de la función exterior son de libre nombramiento y remoción, en Colombia infortunadamente estos cargos son una salida para aquellos que han incurrido en investigaciones o situaciones similares en el país. Varios de ellos incluso han sido nominados, sin haber ejercido dentro de la rama cargos similares anteriormente o peor aún el haber contado con una carrera diplomática que asegura el conocimiento profundo de lo que significa el ejercer este tipo de encargos. Es así como podemos encontrar una relación entre investigados que asumen embajadas y consulados en el exterior:

***Jorge Noguera**, luego de las graves acusaciones en su contra por las interceptaciones en el DAS, fue nombrado como Cónsul en Milán en el 2008.*

***General Mario Montoya:** Montoya asumió la Embajada de República Dominicana poco después de su renuncia como Comandante del Ejército, en el 2008. Su salida del servicio activo se produjo después de las revelaciones de que integrantes del Ejército ejecutaron a civiles y los hicieron pasar como guerrilleros muertos en combate, escándalo conocido como de los 'falsos positivos'.*

Lo anterior nos hace pensar que en los cargos diplomáticos son nombrados, más que personas idóneas, personas a quienes se les pagan favores políticos y en otros casos la mejor forma para poner como dice la revista *Semana* en el caso de Jorge Noguera: "Un océano de por medio y blindar en un cargo diplomático" a funcionarios investigados convirtiendo las Embajadas y Consulados en sus "Cárceles".

El mismo Decreto número 274 de 2000 establece otro principio como es el de Economía y Celeridad. La falta de experticia de algunos de los funcionarios que fueron nombrados por ser puestos de libre nombramiento y remoción han generado malestar en los colombianos en el exterior, los cuales son el deber ser de los Cónsules y Embajadores en primer término:

Economía y Celeridad: Agilización de los procedimientos y de las decisiones para el cumplimiento de las gestiones asignadas con la menor cantidad de trámites y exigencias documentales, considerando lo que demanden las normas respectivas. (Artículo 4° numeral 2; Decreto número 274 de 2000).

La ineficiencia de los Consulados y Embajadas en el exterior ponen en riesgo la representación diplomática colombiana y la asistencia y protección de los colombianos en el exterior.

La red conexión Colombia realizó una encuesta por internet y pregunta a los colombianos ¿*cómo le ha ido en los consulados de Colombia en el Exterior?*[1] La respuesta de cientos de colombianos a través de la red fue muy preocupante, puesto que la mayoría de las respuestas fueron negativas. La cantidad de trámites, los altos costos y el tiempo que lleva para realizar dichos trámites son largos y tediosos, además hay muchas quejas sobre el trato que reciben los colombianos en sus consulados, algunas respuestas fueron las siguientes:

"Alma afirma lo siguiente:

Las dos experiencias que he tenido en la Embajada de Colombia en Miami han sido pésimas. La atención es mala, la actitud de servicio de los funcionarios es pobre, hay poca amabilidad y son groseros para contestar una pregunta. La verdad que parece que estuvieran haciendo un favor y no prestando un servicio a miembros de su mismo país".

"Lino dice:

En el consulado de Colombia en Washington dan un trato deprimente a las personas, nos tratan como si fuéramos a pedir limosna y sólo trabajan de 9 a. m. a 1 p .m. No entiendo con base en qué méritos nombran a estas personas, que son poco amables y en lugar de una sonrisa todos son cascarrabias. Tampoco entiendo por qué trabajan solo 4 horas, esto es deprimente. Allí trabaja un señor de gafas que es muy grosero con las personas, por favor hagan un seguimiento detallado

[1] Página de Conexión Colombia y respuestas a encuesta: http://www.conexioncolombia.com/respuestas.

de esto porque estas personas son la imagen de nuestro país".

"Fiona:

En las Antillas Holandesas hemos tenido cónsules satelitales, que cuando apenas están conociendo los problemas de acá se los llevan. Todos llegan prometiendo y nada que cumplen".

"Y Raúl

Los funcionarios del consulado en Barcelona tratan muy mal a los colombianos. Nosotros somos colombianos y nos atienden de mala manera, siendo que nosotros, con los que nos cobren por cualquier documento, les pagamos su sueldo. Cuando te presentas a una oficina española te tratan mejor que en el consulado".

3.6 **Jurisprudencia nacional sobre el servicio diplomático**

Las sentencias de la Honorable Corte Constitucional la C-808 de 2011 ratificó lo dicho en las Sentencias C-195 de 1994 y C-129 de 1994 reconociendo los cargos de libre nombramiento y remoción para el servicio diplomático siempre y cuando se realice seguimiento y control a los mismos:

"Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (artículo 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación". C-195/1994.

Aunque la Corte ha reconocido correctamente la importancia de realizar el seguimiento y control de los cargos de libre nombramiento, **este no ha sido suficiente para asegurar la efectividad en las Embajadas y Consulados de Colombia en el mundo**, pues las inconformidades de los colombianos no dejan mucho que desear. **Es por ello la inminente necesidad de realizar este mismo control no solo desde el cargo** como lo han establecido las C-195 de 1994 y C-129 de 1994, **sino previamente al nombramiento del cargo**, es decir, que el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo al nombramiento de un Embajador o Cónsul General por parte del señor Presidente de la República, le anuncie a la Comisión Segunda del Senado los nominados que asumirán dichos cargos en el servicio exterior colombiano. Lo anterior con el fin de **conocer su trayectoria en la materia y sus planes y programas al asumir la embajada**.

Así mismo el Congreso de la República es la única institución con la facultad de reconocer los cargos de libre nombramiento y remoción como es el caso de los funcionarios del Servicio Diplomático y Consular (Ley 61 de 1987); de esta forma el **Congreso de la República** a través de su Comisión de Relaciones Exteriores debería **tener la facultad de realizar el seguimiento y control a los cargos de libre nombramiento del servicio diplomático y consular**, no para interferir en la discrecionalidad del Presidente en esta materia, sino para cumplir su labor de garante, al hacer un estudio juicioso de los posibles representantes de Colombia en el exterior.

4. **Sentido de la ponencia**

La argumentación en el compendio del informe de ponencia, deja suficientemente ilustrada la crisis que vive el Servicio Diplomático y Consular del Estado colombiano, del cual el Congreso de la República no puede abstraerse; y debe como es su responsabilidad, legislar en la materia y no dejar desprotegida la representación de Colombia en el Exterior.

De esta manera se puede concluir que se trata de una necesidad la de hacer un control previo, diferente al del Gobierno Nacional para los aspirantes a los cargos del Servicio Diplomático y Consular. Que los hechos que han empañado la labor del Servicio Diplomático, son hechos sobrevinientes que deben generar un cambio en la forma de elección de los nominados a estos cargos. Es deber del Congreso de la República ejercer un permanente control (previo y posterior) de los funcionarios en los cargos de extrema confianza. Además, que no es una novedad del Congreso colombiano el imponer este control y verificación a los diplomáticos, sino por el contrario es ponerse a tono con la tendencia del control y verificación ejercida por los Parlamentos y Congresos del mundo de sus funcionarios en el Servicio Diplomático y Consular en el Exterior.

5. **Proposición final**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones nos permitimos rendir ponencia favorable en los términos expuestos y solicitamos muy respetuosamente a los honorables Senadores segundo debate al **Proyecto de ley número 20 de 2013,** *por medio de la cual se reglamenta el artículo 6° del Decreto número 274 de 2000 y se fortalece el control político para los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales y se dictan otras disposiciones.*

De los Honorables Senadores,

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA
Senador de la República

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE
Senadora de la República

TEXTO A CONSIDERACIÓN DE LOS HONORABLES SENADORES PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se reglamenta el artículo 6° del Decreto número 274 de 2000 y se fortalece el control político para los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como objeto dar una herramienta a la Comisión Segunda

Constitucional Permanente del Senado de la República, para el ejercicio del control político con respecto a los asuntos diplomáticos y consulares y a quienes ejercen como Embajadores y Cónsules Generales en las misiones Diplomáticas, de acuerdo con lo establecido en las competencias otorgadas a esta, por la Ley 3ª de 1992 al Congreso de la República.

Artículo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores, previo al nombramiento de un Embajador o Cónsul General por parte del señor Presidente de la República, le anunciará a la Comisión Segunda del Senado de manera escrita el nombre de la o las personas que asumirán dichos cargos en el servicio exterior colombiano.

Artículo 3°. El Congreso de la República en cabeza de la Comisión Segunda del Senado, escuchará en sesión ordinaria a los nominados para asumir los cargos de Embajador y Cónsul General. En dicha sesión el nominado deberá hacer una presentación detallada de su trayectoria y cuáles son los planes y programas al frente de la Embajada o Consulado General a asumir.

Artículo 4°. La Comisión Segunda del Senado por medio de la Mesa Directiva establecerá el procedimiento para nombrar un Senador ponente integrante de la Comisión por cada uno de los nominados, quienes deberán radicar un concepto en un documento escrito dirigido al Presidente de la Comisión y al Ministerio de Relaciones Exteriores, con sus observaciones y referencias sobre dicho nombramiento, así como deberá ser publicado en la ***Gaceta del Congreso*** y el ponente expondrá dicho concepto públicamente en la sesión a la que sea convocado el Embajador o Cónsul para exponer su trayectoria profesional.

Parágrafo. El concepto a que se refiere el presente artículo en ningún momento limita la facultad y responsabilidad del Presidente de la República para nombrar a su criterio en los cargos de Embajador y Cónsul General a quien el gobierno considere de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y el Decreto número 274 de 2000.

Artículo 5°. La cancillería enviará a las Comisiones Segundas de Senado y Cámara un consolidado general de novedades relevantes en las Embajadas y Consulados, con una observación general de desempeño de la misión y documento con anotación sobre quejas, indagaciones o procesos que se adelanten administrativos, penal o fiscalmente sobre los funcionarios de cada una de las Misiones Diplomáticas y consulares.

Artículo 6°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de promulgación y publicación y deroga disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores,

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA
Senador de la República

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE
Senadora de la República

Bogotá, D. C., mayo 6 de 2014

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por los honorables Senadores Carlos Emiro Barriga Peñaranda y Alexandra Moreno Piraquive, al **Proyecto de ley número 20 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se reglamenta el artículo 6° del Decreto número 274 de 2000 y se fortalece el control político para los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales y se dictan otras disposiciones*, para su publicación en la ***Gaceta del Congreso***.

CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se reglamenta el artículo 6° del Decreto número 274 de 2000 y se fortalece el control político para los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como objeto dar una herramienta a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República para el ejercicio del control político con respecto a los asuntos diplomáticos y consulares y a quienes ejercen como Embajadores y Cónsules Generales en las misiones Diplomáticas, de acuerdo con lo establecido en las competencias otorgadas a esta, por la Ley 3ª de 1992 al Congreso de la República.

Artículo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores, previo al nombramiento de un Embajador o Cónsul General por parte del señor Presidente de la República, le anunciará a la Comisión Segunda del Senado de manera escrita el Nombre de la o las personas que asumirán dichos cargos en el servicio exterior colombiano.

Artículo 3°. El Congreso de la República en cabeza de la Comisión Segunda del Senado, escuchará en sesión ordinaria a los nominados para asumir los cargos de Embajador y Cónsul General. En dicha sesión el nominado deberá hacer una presentación detallada de su trayectoria y cuáles son los planes y programas al frente de la Embajada o Consulado General a asumir.

Artículo 4°. La Comisión Segunda del Senado por medio de la Mesa Directiva establecerá el procedimiento para nombrar un Senador ponente integrante de la Comisión por cada uno de los no-

minados, quienes deberán radicar un concepto en un documento escrito dirigido al Presidente de la Comisión y al Ministerio de Relaciones Exteriores, con sus observaciones y referencias sobre dicho nombramiento, así como deberá ser publicado en la ***Gaceta del Congreso*** y el ponente expondrá dicho concepto públicamente en la sesión a la que sea convocado el Embajador o Cónsul para exponer sus trayectoria profesional.

Parágrafo. El concepto a que se refiere el presente artículo en ningún momento limita la facultad y responsabilidad del Presidente de la República para nombrar a su criterio en los cargos de Embajador y Cónsul General a quien el gobierno considere de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y el Decreto número 274 de 2000.

Artículo 5°. La Cancillería enviará a las Comisiones Segundas de Senado y Cámara un consolidado general de novedades relevantes en las Embajadas y Consulados Generales, con una observación general de desempeño de cada uno y una anotación sobre quejas, indagaciones o procesos que se adelanten administrativa, penal o fiscalmente.

Artículo 6°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de promulgación y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día tres (3) de diciembre del año dos mil trece (2013), según consta en el Acta número 12 de esa fecha.

CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2013 SENADO, 207 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.

Senador

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2013 Senado, 207 de 2012, Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, para rendir ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, de conformidad con el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a su consideración el presente informe.

1. **Consideraciones iniciales**

El proyecto de ley de la referencia, fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 968 de 2013. Tuvo su correspondiente debate y aprobación en la sesión de la Comisión Tercera del Senado de la República el día 9 de abril de 2014.

2. **Antecedentes Legislativos**

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 101 de 1993, las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras son definidas como aquellas en las que por razones de interés general, la ley impone a un subsector agropecuario o pesquero determinada contribución para beneficio del mismo, aclarando que los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

En este mismo sentido, define la ley que la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

Es importante anotar, que la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, en concordancia con lo expuesto por el Decreto número 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, determina con claridad que:

Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuarios o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:

1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnica.

2. Adecuación de la producción y control sanitario.

3. Organización y desarrollo de la comercialización.

4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.

5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.

6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo.

Haciendo un análisis histórico, recordamos que el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, determina que los fondos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados se destinarán a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras a través de un fondo de fomento fiquero dependiente del Ministerio de Agricultura.

El Decreto número 3107 de 1985 reglamenta el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 sobre el Fondo de Fomento Fiquero y crea un Consejo Asesor como órgano del Fondo de Fomento Fiquero que determina la financiación, ejecución o realización directa de las actividades sociales y económicas contenidas en el artículo 3°.

1. Campañas de diversificación de cultivos para buscar nuevas fuentes de ingreso y mejorar las condiciones económicas de los productores de fique.

2. Programas de investigación y transferencia de tecnología con el fin de aumentar la productividad de la fibra o de los otros renglones de producción que aconseje los planes de diversificación.

3. Programas de mejoramiento de las condiciones de salubridad, seguridad industrial y educación, especialmente en beneficio de la población infantil de las zonas fiqueras.

4. Programas tendientes a incrementar la demanda de la fibra a través de la búsqueda de usos alternativos o de nuevos mercados en el país o en el exterior.

5. Financiamiento a través del Idema de programas de compras de la fibra por intermedio de empresas de comercialización adscritas a las organizaciones fiqueras debidamente reconocidas por el Ministerio de Agricultura.

6. Programas de fomento para el fortalecimiento de las asociaciones o cooperativas de productores de fique.

Por su parte el Consejo de Estado en 1996, emitió un concepto sobre el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 y de su Decreto Reglamentario número 3107 de 1985, determina la vigencia y aplicación de dicha norma, en el cual se determina que se deben girar los dineros provenientes de la producción de sacos sintéticos al Fondo de Fomento Fiquero para las actividades relacionadas en el artículo 3° del mencionado decreto reglamentario. Es importante señalar que hasta el día de hoy, tanto esta ley como su decreto no han sido derogados o modificados por otra ley. De conformidad con lo ya señalado se procedió a la reactivación de este Fondo de Fomento Fiquero.

Las autoridades en materia de desarrollo de obras civiles han establecido reglas sobre la utilización de textiles compuestos por fibras naturales como la fibra de fique, definiendo algunas exigencias técnicas que se deben tener en cuenta, por ejemplo para el control de la erosión desde el año 2007, indicando en estos casos que se deben analizar las condiciones técnicas, económicas y ambientales, con la finalidad de determinar cuándo resulta ventajosa la utilización de fibras naturales como las de fique, lo cual se aplica de acuerdo con la reglamentación elaborada por Invías.

Se resalta que la importancia del uso que se le está dando a la fibra de fique en la ejecución de obras de infraestructura viales o de transporte, subrayado que existen numerosos beneficios sobre el medio ambiente, pues cuando se emplea para mejorar las coberturas vegetales, aporta al suelo nutrientes que ayudan al crecimiento de la vegetación, y facilita la formación y el desarrollo vegetativo.

3. **Objeto del proyecto**

Esta iniciativa tiene por objeto crear el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, como una cuenta especial para el recaudo y manejo de los recursos provenientes de la Cuota de Fomento, que estará ceñido a los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el desarrollo del sector agrícola, el cual será administrado por una entidad gremial que reúna condiciones de representatividad nacional en el sector, como encargada de administrar los recursos de la Cuota de Fomento Fiquero, de acuerdo con la Ley 101 de 1993 en el Capítulo V, artículo 30.

Así mismo el proyecto pretende permitir elevar la competitividad y productividad del sector fiquero, y por ende el mejoramiento del nivel y calidad de vida de los productores fiqueros, mediante el impulso, promoción y ejecución de proyectos de: investigación, innovación, desarrollo y transferencia tecnológica, así como asistencia técnica, inversión social, infraestructura física, fomento, expansión y tecnificación de cultivos de fique, asociatividad, empresarización y comercialización de los productos y subproductos de fique, incluyendo el apoyo a programas de reforestación y protección de fuentes hídricas, entre otros. La iniciativa cuenta con 20 artículos.

4. **Conveniencia del proyecto de ley**

El fique es una planta nativa de la región andina y un producto importante para el sector agricultor nacional, su producción se encuentra en varios departamentos del campo colombiano. A pesar de que el área sembrada ha tenido un crecimiento notable pasando de 15.652 hectáreas en el 2002 a 19.696 hectáreas en el 2011, lo cual representa un crecimiento del 25,8% en este período, a razón del 2,5% anual, aproximadamente, la producción nacional de fibra de fique ha tenido un crecimiento demasiado bajo, ya que ha pasado de 19.884 toneladas en el año 2002 a 20.797 toneladas en el año 2011, lo que representa un crecimiento del 4,6% en los 10 años y un promedio de crecimiento anual del 0,046%, lo que implica una disminución del rendimiento productivo por hectárea, que pasó de 1.27 al 1.05 (toneladas por hectárea).

Al revisar la dinámica de poblaciones humanas rurales, los censos muestran la migración acelerada a las ciudades. En especial de los jóvenes que se desplazan a zonas urbanas. Al respecto, también ha ocurrido el desplazamiento de mano de obra de

fique tanto primaria como tejedora de empaques hacia cultivos ilícitos, otros cultivos lícitos, trabajos urbanos, etc.

La edad promedio de la población productora está concentrada en adultos mayores y niños, ya que se observa que la población entre 18 a 45 años ha migrado hacia otras ocupaciones. Con los programas de nuevas siembras y por medio de programas del Sena, como jóvenes rurales, se ha podido vincular nuevamente a la población joven; sin embargo, se debe tener en cuenta que con esta nueva población juvenil también aparece la exigencia de mejores condiciones económicas, y de técnicas y labores culturales que se pretenden menos exigentes, porque esta población no está acostumbrada a grandes esfuerzos y no los realizan fácilmente.

La escolaridad de los fiqueros es deficiente. Se tiene un 83% con formación básica primaria incompleta y 13% analfabeta, lo que nos presenta un panorama del 96% de analfabetas funcionales. Esto trae como consecuencia la difícil comunicación y aceptación de cambios tecnológicos e informáticos para la asistencia y transferencia del conocimiento.

Esta fibra es comprada mayoritariamente (aproximadamente el 80%) por la industria nacional, representada en tres (3) grandes empresas que confeccionan empaques, cordeles, sogas y telas. El resto de la producción (20%) es adquirido por cerca de 4.900 artesanos que se dedican a la producción de empaques y artículos decorativos.

Adicionalmente, existen otras fibras duras, competidoras de nuestra fibra, provenientes de Brasil y México como el sisal, el yute de Bangladesh e India y el abacá del Ecuador.

Beneficia a setenta mil (70.000) familias en catorce (14) departamentos productores. El componente social del proyecto de ley está dado en el artículo 8° de los objetivos del Fondo de Fomento Fiquero. Estos recursos obtenidos por concepto de la Cuota de Fomento Fiquero, se utilizarán para la realización de los siguientes objetivos:

I. La ejecución de programas y proyectos de inversión social e infraestructura física complementaria en las zonas fiqueras, como vivienda, acueductos, electrificación, mejoramiento de las condiciones de salubridad, seguridad alimentaria y de carácter industrial, así como en relación con la educación rural.

II. La promoción de cooperativas o asociaciones de doble vía, centros de acopio, cuyo objeto social sea beneficiar a los productores de fique.

III. El apoyo en el desarrollo de la comercialización del fique y otros productos de economía campesina en las zonas fiqueras, que contribuya a regular el mercado del producto, a mejorar dicha comercialización, reducir los costos de transacción y a facilitar su acceso a mercados nacionales e internacionales.

IV. Actividades de investigación que contribuyan al mejoramiento de la eficiencia de los cultivos de fique.

V. Actividades de expansión de los cultivos de fique.

VI. Programas de investigación y ejecución de procesos para el aprovechamiento de los subproductos y asociación de otros cultivos con el fique.

VII. Programas de asistencia técnica a los cultivadores de fique.

VIII. Apoyo a programas de reforestación y protección de microcuencas en las zonas fiqueras.

IX. Los demás programas o proyectos que se sometan a la consideración del administrador del Fondo por parte de los productores de fique, para el mejoramiento de su nivel y calidad de vida, previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Es importante resaltar que muchas son las familias que viven actualmente del uso de la fibra del fique por departamentos, en su mayoría familias que habitan el área rural: Antioquia 4.000, Boyacá 3.000, Caldas 1.200, Cauca 21.000, Cesar 200, Cundinamarca 600, Huila 200, La Guajira 200, Nariño 20.000, Norte de Santander 2.000, Risaralda 500, Santander 17.000 y Tolima 100 entre otros departamentos. Para un total de familias aproximado de 69.800. (Aprox. 70.000).

6. **Pliego de modificaciones**

Se propone suprimir el numeral 2 del artículo 18 del proyecto de ley en estudio, que señala que parte de los recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, tendrá ingresos de los que provea la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que haya recaudado, recaude o llegue a recaudar con ocasión de la disposición contenida en el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, desde el 15 de junio de 1983, que no hayan sido entregados previamente en los términos de la ley.

Para tal determinación tuvimos en cuenta dos observaciones hechas por el Ministerio de Hacienda[1], que los ponentes consideramos de suma importancia para el proyecto de ley.

En consecuencia podemos señalar que al momento de la expedición de la Ley 9ª de 1983, se presentó un cambio en la naturaleza jurídica del impuesto a las ventas, pues se pasó al denominado impuesto al valor agregado. Al modificarse el régimen del impuesto a las ventas existente, se creó la técnica del valor agregado plurifásico (impuesto contra impuesto), que gravaría todas las etapas del ciclo económico. Luego el impuesto a las ventas existente hasta el 31 de marzo de 1984 solo gravaba una fase de la cadena económica (productores), y el impuesto al valor agregado vigente a partir del 1° de abril de 1984, solo gravaba una fase de la cadena económica (productores), y el impuesto al valor agregado vigente a partir del 1° de abril de 1984, grava todas las fases de los ciclos de producción y distribución modificando sustancialmente la estructura en materia de causación, como de base gravable y determinación considerando que a partir del 1° de abril de 1984 rigió un impuesto estructuralmente diferente al existente hasta antes de la vigencia del decreto referido, por lo cual se

[1] Ministerio de Hacienda. UJ-0575/14.

hace necesario suprimir dicho numeral pues resulta técnica y jurídicamente inviable como recurso del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Otro punto importante de resalta es que el artículo 359 de la norma superior establece que no pueden haber rentas nacionales de destinación específica, y el artículo contraria lo establecido por la Constitución Política.

En el artículo 20 de la vigencia se suprime la última parte del artículo en donde se hace referencia a la vigencia del contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, con el fin de que quede concordante a lo ya expuesto inicialmente.

7. **Proposición**

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2013 Senado, 207 de 2012, Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones,* con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Senadores,



Germán Villegas Villegas
Senador de la República

Aurelio Iragorri Hormaza
Senador de la República

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2013 SENADO, 207 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, establecer la Cuota de Fomento Fiquero, y determinar las principales definiciones de las bases para su recaudo, administración y destinación, con el fin de contribuir al desarrollo del subsector fiquero en Colombia.

Artículo 2°. *Contribución parafiscal agropecuaria.* De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 101 de 1993, la Cuota de Fomento Parafiscal Fiquero es una contribución de carácter parafiscal, impuesta por razones de interés general para el beneficio de sus contribuyentes, que no hace parte del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 3°. *Del subsector fiquero.* Para efectos de esta ley, se entiende por subsector fiquero el componente del sector agrícola del país, constituido por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, dedicadas al cultivo del fique, a la comercialización de su fibra, jugos, bagazo o subproductos no transformados.

Artículo 4°. *Establecimiento de la cuota.* Establézcase la Cuota de Fomento Fiquero, como contribución de carácter parafiscal, que se asignará a una cuenta especial denominada Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, con destinación específica, cuyos recaudos se revierten en beneficio del subsector fiquero que los aporta.

Artículo 5°. *Sujetos pasivos de la Cuota de Fomento Fiquero.* Se encuentran obligados al pago de la Cuota de Fomento Fiquero todas las personas naturales, jurídicas y las sociedades de hecho que se dediquen a la producción y comercialización de fibra, jugos, bagazo o subproductos no transformados derivados del fique, como sujetos pasivos de la contribución.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, la Cuota de Fomento Fiquero se causará por una sola vez en el momento de la comercialización de la fibra, jugos, bagazo o subproductos no transformados derivados del fique, una vez constituido el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Artículo 6°. *Porcentaje de la Cuota de Fomento Fiquero.* El porcentaje de la cuota de fomento que será establecida por el Comité Directivo del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, podrá variar de acuerdo al cumplimiento de las inversiones provistas por el Fondo y a las circunstancias propias del mercado. No obstante, la cuota no podrá ser superior al 3% del valor de los productos y subproductos comercializados de fique por unidad de medida transada.

Artículo 7°. *Creación del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Créase el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero para el manejo y administración de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos de inversión social, de fomento e innovación y aquellos tendientes a mejorar la infraestructura física complementaria requerida por el subsector fiquero, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Artículo 8°. *Objetivos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Los recursos obtenidos por concepto de la Cuota de Fomento Fiquero, se utilizarán para la realización de los siguientes objetivos:

1. Ejecutar programas y proyectos de inversión social e infraestructura física complementaria requeridos por el subsector fiquero.

2. Promover cooperativas o asociaciones de doble vía y centros de acopio, cuyo objeto social sea beneficiar al subsector fiquero.

3. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la comercialización del fique, los productos y subproductos del mismo, para contribuir a regular el mercado y mejorar su comercialización, la reducción de los costos de transacción y su acceso a los mercados nacionales e internacionales.

4. Contribuir y apoyar a la comercialización de otros productos de economía campesina en las zonas fiqueras, que posibiliten incrementar o mantener la producción de fique en el país.

5. Impulsar y ejecutar actividades de investigación, innovación, desarrollo y transferencia de tecnología que contribuyan al mejoramiento de la eficiencia de la producción de fique.

6. Impulsar y ejecutar actividades de fomento, expansión y tecnificación de los cultivos de fique.

7. Realizar programas de investigación y ejecución de procesos para el aprovechamiento de los subproductos del fique y de asociación de este con otros cultivos.

8. Realizar programas de capacitación y asistencia técnica a los eslabones que componen la cadena del fique.

9. Apoyo a programas de reforestación y protección de fuentes hídricas en las zonas fiqueras, priorizando el uso del fique.

10. Los demás programas o proyectos no contemplados en este artículo que se sometan a la consideración del Comité Directivo del Fondo por parte de los eslabones de la cadena del fique, con énfasis en los productores, para el mejoramiento del nivel y calidad de vida de estos, previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 9°. *Administración y recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero.* La administración y recaudo de la Cuota del Fondo de Fomento Fiquero será realizada por la Federación Nacional de Productores, Procesadores y Artesanos del Fique (Fenalfique) y/o el gremio más representativo del subsector fiquero a nivel nacional, en la cual se deben encontrar representados cuando menos los cultivadores, los artesanos y la industria, entre otros, o en su defecto a través de una sociedad fiduciaria, previo contrato especial con el Gobierno Nacional, de conformidad con las normas vigentes que rigen la materia.

Parágrafo 1°. Los recursos recaudados por el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero deben administrarse conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia y bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios.

Parágrafo 2°. Para efectos de la administración del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero y el correspondiente recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá suscribir un contrato especial con Fenalfique o en su defecto con el gremio más representativo a nivel nacional, con un plazo no inferior a cinco 5 años, en el cual se señalarán las pautas para el manejo de los recursos, los criterios de gerencia estratégica y administración, los mecanismos para la definición y establecimientos de planes, programas y proyectos, el plazo del contrato y los demás requisitos y condiciones que se requieran para dar cumplimiento a los objetivos por los cuales se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Parágrafo 3°. Como contraprestación por la administración de la cuota, el administrador del Fondo de Fomento Parafiscal recibirá el diez (10%) del recaudo anual.

Artículo 10. *Supervisión y vigilancia del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero*. La supervisión y vigilancia administrativa del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza de la Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal, o la dependencia que haga sus veces, para lo cual la entidad administradora del fondo deberá rendirle semestralmente informe en relación con los recursos obtenidos y su inversión.

Artículo 11. *Funciones de supervisión y vigilancia.* Son funciones de supervisión y vigilancia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las siguientes:

a) Hacer seguimiento y evaluación a los planes, programas y proyectos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero;

b) Hacer seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los estándares de democratización real y transparencia;

c) Verificar que se atienda lo dispuesto sobre presupuesto anual de ingresos y gastos;

d) Llevar control de la ejecución de los recursos y emitir concepto sobre los acuerdos de gastos trimestrales.

Artículo 12. *Control Fiscal del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Para todos los efectos legales, el control fiscal sobre la inversión de los recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero será ejercido por la Contraloría General de la República de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del Fondo y Fenalfique o su organismo administrador.

Artículo 13. *Dirección del Fondo.* La dirección del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero estará a cargo de su Comité Directivo.

Artículo 14. *Integración del Comité Directivo.* El Comité Directivo del Fondo de Fomento Fiquero estará integrado por:

a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá;

b) El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado;

c) El Director de Corpoica, o su delegado;

d) Un (1) representante de los productores de fique agremiados a nivel nacional, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica cuya experiencia en la actividad sea mayor a cinco (5) años;

e) Un (1) representante de los artesanos que trabajen con los subproductos del fique, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica cuya experiencia en la actividad sea mayor a cinco (5) años;

f) Un (1) industrial cuya empresa tenga por objeto social el uso de los subproductos del fique, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica cuya experiencia en la actividad sea mayor a cinco (5) años.

Parágrafo 1°. El período de los representantes de los productores, artesanos e industriales, será de dos (2) años.

Parágrafo 2°. El mecanismo de elección y representación de los productores, artesanos e industriales será reglamentado por el Comité Directivo del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Parágrafo transitorio. Hasta tanto se reglamente el mecanismo de elección y representación de los productores, artesanos e industriales ante el Comité Directivo, que no podrá exceder seis (6) meses a la promulgación de la presente ley, la Federación Nacional de Fiqueros (Fenalfique) designará tres (3) representantes de reconocida idoneidad para que hagan parte del Comité.

Artículo 15. *Funciones del Comité Directivo del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Son funciones del Comité Directivo del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero las siguientes:

1. Aprobar o improbar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a cargo de la Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal, o la dependencia que haga sus veces.

2. Establecer el monto de la Cuota de Fomento Fiquero dentro de los parámetros establecidos en la presente ley.

3. Aprobar o improbar las inversiones que con recursos del Fondo lleve a cabo la entidad administradora y cualquier otra entidad de carácter gremial a la que se le entreguen recursos del Fondo y que se encuentre al servicio de los Fiqueros.

4. Aprobar o improbar los planes, programas y proyectos a ser financiados por el Fondo.

5. Velar por la correcta y eficiente gestión del fondo por parte de su administrador.

6. Establecer los procedimientos de tipo misional que deban adelantarse para el cumplimiento del objeto y funciones para el cual fue creado el Fondo.

7. Aprobar, adoptar y modificar su propio reglamento.

8. Impulsar el uso de los subproductos del fique.

9. Establecer mecanismos apropiados para garantizar la democratización en la representación y en el manejo de los recursos parafiscales.

10. Las demás funciones que le señalen la ley y su reglamento.

Artículo 16. *Autorización para realizar la retención y recaudo de la Cuota de Fomento Parafiscal Fiquero.* Serán retenedores de la cuota de Fomento Fiquero, las compañías, organizaciones y particulares procesadores, los exportadores y comercializadores del fique y sus subproductos.

Los retenedores deberán registrar las retenciones que efectúen, en cuentas separadas de las de su contabilidad y posteriormente las consignarán dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente a aquel en que se hayan causado, en la cuenta nacional especial del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Parágrafo 1°. En el momento de la compra del fique o sus subproductos, se practicará la retención de que trata el presente artículo al productor y el correspondiente recaudo de la cuota de Fomento con arreglo a las directrices que para el efecto expida el Comité Directivo del Fondo.

Artículo 17. *Mecanismos de control al recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero.* El Comité Directivo, además de disponer que se realicen visitas de verificación en el marco de las auditorías que puede realizar el fondo de fomento parafiscal, podrá autorizar que se implementen medidas de control a la evasión o elusión de la cuota, con la finalidad de que los instrumentos autorizados puedan ser adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 18. *Recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Los ingresos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero serán los siguientes:

1. El producto de las contribuciones parafiscales agropecuarias establecidas en la presente ley.

2. Los rendimientos por el manejo de sus recursos, incluidos los financieros.

3. Las rentas derivadas de las operaciones que se realicen con recursos del respectivo fondo.

4. Los representativos de los bienes, activos e inversiones que adquiera o realice y el producto de su venta o liquidación.

5. Los recursos de crédito que se obtengan para financiar sus objetivos.

6. Los que las leyes que traten sobre la materia establezcan.

7. Las donaciones o los aportes que reciban de terceros.

Artículo 19. *Usos obligatorios de la fibra de tique. Usos de la fibra de fique.* Se empleará la fibra de fique en el desarrollo de proyectos y obras que se contraten con recursos del Presupuesto General de la Nación, de las Entidades del Sector Central o de las Descentralizadas, incorporando en los pliegos de condiciones o términos de referencia los criterios técnicos, económicos y ambientales cuando estos así lo determinen.

Parágrafo 1°. Por su capacidad para controlar la erosión y por las ventajas ecológicas y técnicas que provee en el manejo de taludes, se podrá usar fibra de fique en los contratos de obra relacionados con su manejo, se incluirán las especificaciones técnicas con las que deberán cumplir los contratistas, haciendo uso de la fibra.

Parágrafo 2°. Por su resistencia y la capacidad de reducir los impactos ambientales con su empleo, se podrá usar la mayor cantidad de telas de fique de que se pueda disponer para usarlas como cerramiento en las obras civiles.

Parágrafo 3°. Por su capacidad para biodegradarse o reintegrarse a los ciclos ecosistémicos biológicos, y tomando en cuenta el aporte de nutrientes al suelo y su utilidad como medio de germinación, se podrá usar de la fibra de fique en obras civiles, proyectos o actividades que requieran licencia ambiental.

Parágrafo 4°. Las entidades competentes reglamentarán en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, los mecanismos para hacer aplicables las disposiciones del presente artículo, incluyendo los porcentajes de fibra de fique que deberán utilizarse cuando haya lugar a ello, estableciendo también la forma para efectuar seguimiento y control sobre el impacto de lo aquí dispuesto, y procediendo a actualizar las normas técnicas a que haya lugar.

Parágrafo 5°. El incumplimiento de la obligación de que trata el presente artículo, respecto de las obras que se contraten con recursos del Presupuesto General de la Nación, de las Entidades del Sector Central o de las Descentralizadas, dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 734 de 2002.

Artículo 20. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Germán Villegas Villegas
Senador de la República

Aurelio Iragorri Hormaza
Senador de la República

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2014

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 113 de 2013 Senado, 207 de 2012, Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.*

Suscrita por los honorables Senadores *Aurelio Iragorri Hormaza y Germán Villegas Villegas.*

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de dieciséis (16) folios.

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 1° DE ABRIL DE 2014 EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2013 SENADO, 207 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto crear el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, establecer la Cuota de Fomento Fiquero, y determinar las principales definiciones de las bases para su recaudo, administración y destinación, con el fin de contribuir al desarrollo del subsector fiquero en Colombia.

Artículo 2°. *Contribución parafiscal agropecuaria.* De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 101 de 1993, la Cuota de Fomento Parafiscal Fiquero es una contribución de carácter parafiscal, impuesta por razones de interés general para el beneficio de sus contribuyentes, que no hace parte del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 3°. *Del subsector fiquero.* Para efectos de esta ley, se entiende por subsector fiquero el componente del sector agrícola del país, constituido por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, dedicadas al cultivo del fique, a la comercialización de su fibra, jugos, bagazo o subproductos no transformados.

Artículo 4°. *Establecimiento de la cuota.* Establézcase la Cuota de Fomento Fiquero, como contribución de carácter parafiscal, que se asignará a una cuenta especial denominada Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, con destinación específica, cuyos recaudos se revierten en beneficio del subsector fiquero que los aporta.

Artículo 5°. *Sujetos pasivos de la Cuota de Fomento Fiquero.* Se encuentran obligadas al pago de la Cuota de Fomento Fiquero todas las personas naturales, jurídicas y las sociedades de hecho que se dediquen a la producción y comercialización de fibra, jugos, bagazo o subproductos no transformados derivados del fique, como sujetos pasivos de la contribución.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, la Cuota de Fomento Fiquero se causará por una sola vez en el momento de la comercialización de la fibra, jugos, bagazo o subproductos no transformados derivados del fique, una vez constituido el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Artículo 6°. *Porcentaje de la Cuota de Fomento Fiquero.* El porcentaje de la cuota de fomento que será establecida por el Comité Directivo del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, podrá variar de acuerdo al cumplimiento de las inversiones provistas por el Fondo y a las circunstancias propias del mercado. No obstante, la cuota no podrá ser

superior al 3% del valor de los productos y subproductos comercializados de fique por unidad de medida transada.

Artículo 7°. *Creación del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Créase el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero para el manejo y administración de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos de inversión social, de fomento e innovación y aquellos tendientes a mejorar la infraestructura física complementaria requerida por el subsector fiquero, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Artículo 8°. *Objetivos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Los recursos obtenidos por concepto de la Cuota de Fomento Fiquero, se utilizarán para la realización de los siguientes objetivos:

1. Ejecutar programas y proyectos de inversión social e infraestructura física complementaria requeridos por el subsector fiquero.

2. Promover cooperativas o asociaciones de doble vía y centros de acopio, cuyo objeto social sea beneficiar al subsector fiquero.

3. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la comercialización del fique, los productos y subproductos del mismo, para contribuir a regular el mercado y mejorar su comercialización, la reducción de los costos de transacción y su acceso a los mercados nacionales e internacionales.

4. Contribuir y apoyar a la comercialización de otros productos de economía campesina en las zonas fiqueras, que posibiliten incrementar o mantener la producción de fique en el país.

5. Impulsar y ejecutar actividades de investigación, innovación, desarrollo y transferencia de tecnología que contribuyan al mejoramiento de la eficiencia de la producción de fique.

6. Impulsar y ejecutar actividades de fomento, expansión y tecnificación de los cultivos de fique.

7. Realizar programas de investigación y ejecución de procesos para el aprovechamiento de los subproductos del fique y de asociación de este con otros cultivos.

8. Realizar programas de capacitación y asistencia técnica a los eslabones que componen la cadena del fique.

9. Apoyo a programas de reforestación y protección de fuentes hídricas en las zonas fiqueras, priorizando el uso del tique.

10. Los demás programas o proyectos no contemplados en este artículo que se sometan a la consideración del Comité Directivo del Fondo por parte de los eslabones de la cadena del fique, con énfasis en los productores, para el mejoramiento del nivel y calidad de vida de estos, previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 9°. *Administración y recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero.* La administración y recaudo de la Cuota del Fondo de Fomento Fiquero será realizada por la Federación Nacional de Productores, Procesadores y Artesanos del Fique (Fenalfique) y/o el gremio más representativo del subsector fiquero a nivel nacional, en la cual se deben encontrar representados cuando menos los cultivadores, los artesanos y la industria, entre otros, o en su defecto a través de una sociedad fiduciaria, previo contrato especial con el Gobierno Nacional, de conformidad con las normas vigentes que rigen la materia.

Parágrafo 1°. Los recursos recaudados por el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero deben administrarse conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia y bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios.

Parágrafo 2°. Para efectos de la administración del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero y el correspondiente recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá suscribir un contrato especial con Fenalfique o en su defecto con el gremio más representativo a nivel nacional, con un plazo no inferior a cinco 5 años, en el cual se señalarán las pautas para el manejo de los recursos, los criterios de gerencia estratégica y administración, los mecanismos para la definición y establecimientos de planes, programas y proyectos, el plazo del contrato y los demás requisitos y condiciones que se requieran para dar cumplimiento a los objetivos por los cuales se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Parágrafo 3°. Como contraprestación por la administración de la cuota, el administrador del Fondo de Fomento Parafiscal recibirá el diez (10%) del recaudo anual.

Artículo 10. *Supervisión y vigilancia del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero*. La supervisión y vigilancia administrativa del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza de la Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal, o la dependencia que haga sus veces, para lo cual la entidad administradora del fondo deberá rendirle semestralmente informe en relación con los recursos obtenidos y su inversión.

Artículo 11. *Funciones de supervisión y vigilancia.* Son funciones de supervisión y vigilancia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las siguientes:

a) Hacer seguimiento y evaluación a los planes, programas y proyectos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero;

b) Hacer seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los estándares de democratización real y transparencia;

c) Verificar que se atienda lo dispuesto sobre presupuesto anual de ingresos y gastos;

d) Llevar control de la ejecución de los recursos y emitir concepto sobre los acuerdos de gastos trimestrales.

Artículo 12. *Control Fiscal del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Para todos los efectos legales, el control fiscal sobre la inversión de los

recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero será ejercido por la Contraloría General de la República de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del Fondo y Fenalfique o su organismo administrador.

Artículo 13. *Dirección del Fondo.* La dirección del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero estará a cargo de su Comité Directivo.

Artículo 14. *Integración del Comité Directivo.* El Comité Directivo del Fondo de Fomento Fiquero estará integrado por:

a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá;

b) El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado;

c) El Director de Corpoica, o su delegado;

d) Un (1) representante de los productores de fique agremiados a nivel nacional, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica cuya experiencia en la actividad sea mayor a cinco (5) años;

e) Un (1) representante de los artesanos que trabajen con los subproductos del fique, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica cuya experiencia en la actividad sea mayor a cinco (5) años;

f) Un (1) industrial cuya empresa tenga por objeto social el uso de los subproductos del fique, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica cuya experiencia en la actividad sea mayor a cinco (5) años.

Parágrafo 1°. El período de los representantes de los productores, artesanos e industriales, será de dos (2) años.

Parágrafo 2°. El mecanismo de elección y representación de los productores, artesanos e industriales será reglamentado por el Comité Directivo del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Parágrafo transitorio. Hasta tanto se reglamente el mecanismo de elección y representación de los productores, artesanos e industriales ante el Comité Directivo, que no podrá exceder seis (6) meses a la promulgación de la presente ley, la Federación Nacional de Fiqueros (Fenalfique) designará tres (3) representantes de reconocida idoneidad para que hagan parte del Comité.

Artículo 15. *Funciones del Comité Directivo del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Son funciones del Comité Directivo del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero las siguientes:

1. Aprobar o improbar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a cargo de la Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal, o la dependencia que haga sus veces.

2. Establecer el monto de la Cuota de Fomento Fiquero dentro de los parámetros establecidos en la presente ley.

3. Aprobar o improbar las inversiones que con recursos del Fondo lleve a cabo la entidad administradora y cualquier otra entidad de carácter gremial a la que se le entreguen recursos del Fondo y que se encuentre al servicio de los Fiqueros.

4. Aprobar o improbar los planes, programas y proyectos a ser financiados por el Fondo.

5. Velar por la correcta y eficiente gestión del fondo por parte de su administrador.

6. Establecer los procedimientos de tipo misional que deban adelantarse para el cumplimiento del objeto y funciones para el cual fue creado el Fondo.

7. Aprobar, adoptar y modificar su propio reglamento.

8. Impulsar el uso de los subproductos del fique.

9. Establecer mecanismos apropiados para garantizar la democratización en la representación y en el manejo de los recursos parafiscales.

10. Las demás funciones que le señalen la ley y su reglamento.

Artículo 16. *Autorización para realizar la retención y recaudo de la Cuota de Fomento Parafiscal Fiquero.* Serán retenedores de la cuota de Fomento Fiquero, las compañías, organizaciones y particulares procesadores, los exportadores y comercializadores del fique y sus subproductos.

Los retenedores deberán registrar las retenciones que efectúen, en cuentas separadas de las de su contabilidad y posteriormente las consignarán dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente a aquel en que se hayan causado, en la cuenta nacional especial del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

Parágrafo 1°. En el momento de la compra del fique o sus subproductos, se practicará la retención de que trata el presente artículo al productor y el correspondiente recaudo de la cuota de Fomento con arreglo a las directrices que para el efecto expida el Comité Directivo del Fondo.

Artículo 17. *Mecanismos de control al recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero.* El Comité Directivo, además de disponer que se realicen visitas de verificación en el marco de las auditorías que puede realizar el fondo de fomento parafiscal, podrá autorizar que se implementen medidas de control a la evasión o elusión de la cuota, con la finalidad de que los instrumentos autorizados puedan ser adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 18. *Recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.* Los ingresos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero serán los siguientes:

1. El producto de las contribuciones parafiscales agropecuarias establecidas en la presente ley.

2. Los que la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales (Dian), haya recaudado, recaude o llegue a recaudar con ocasión de la disposición contenida en el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 desde el 15 de junio de 1983, que no hayan sido entregados previamente en los términos de la ley.

3. Los rendimientos por el manejo de sus recursos, incluidos los financieros.

4. Las rentas derivadas de las operaciones que se realicen con recursos del respectivo fondo.

5. Los representativos de los bienes, activos e inversiones que adquiera o realice y el producto de su venta o liquidación.

6. Los recursos de crédito que se obtengan para financiar sus objetivos.

7. Los que las leyes que traten sobre la materia establezcan.

8. Las donaciones o los aportes que reciban de terceros.

Artículo 19. *Usos obligatorios de la fibra de fique. Usos de la fibra de fique.* Se empleará la fibra de fique en el desarrollo de proyectos y obras que se contraten con recursos del Presupuesto General de la Nación, de las Entidades del Sector Central o de las Descentralizadas, incorporando en los pliegos de condiciones o términos de referencia los criterios técnicos, económicos y ambientales cuando estos así lo determinen.

Parágrafo 1°. Por su capacidad para controlar la erosión y por las ventajas ecológicas y técnicas que provee en el manejo de taludes, se podrá usar fibra de fique en los contratos de obra relacionados con su manejo, se incluirán las especificaciones técnicas con las que deberán cumplir los contratistas, haciendo uso de la fibra.

Parágrafo 2°. Por su resistencia y la capacidad de reducir los impactos ambientales con su empleo, se podrá usar la mayor cantidad de telas de fique de que se pueda disponer para usarlas como cerramiento en las obras civiles.

Parágrafo 3°. Por su capacidad para biodegradarse o reintegrarse a los ciclos ecosistémicos biológicos, y tomando en cuenta el aporte de nutrientes al suelo y su utilidad como medio de germinación, se podrá usar la fibra de fique en obras civiles, proyectos o actividades que requieran licencia ambiental.

Parágrafo 4°. Las entidades competentes reglamentarán en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, los mecanismos para hacer aplicables las disposiciones del presente artículo, incluyendo los porcentajes de fibra de fique que deberán utilizarse cuando haya lugar a ello, estableciendo también la forma para efectuar seguimiento y control sobre el impacto de lo aquí dispuesto, y procediendo a actualizar las normas técnicas a que haya lugar.

Parágrafo 5°. El incumplimiento de la obligación de que trata el presente artículo, respecto de las obras que se contraten con recursos del Presupuesto General de la Nación, de las Entidades del Sector Central o de las Descentralizadas, dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 734 de 2002.

Artículo 20. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983.

Bogotá, D. C., 1° de abril de 2014.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 113 de 2013 Senado, 207 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.*

Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por los ponentes, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 12 de 1° de abril de 2014. Anunciado el día 26 de marzo de 2014, Acta número 11 con la misma fecha.

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Presidente

FERNANDO TAMAYO TAMAYO
Vicepresidente

AURELIO IRAGORRI HORMAZA
Senador Ponente

GERMAN VILLEGAS VILLEGA
Senador Ponente.

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se le rinde un homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito Afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política.

Bogotá D. C., 6 de mayo de 2014

Senador

CARLOS RAMIRO CHAVARRO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 142 de 2013 Senado.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate al "Proyecto de ley número 142 de 2013 Senado, *por medio de la cual se le rinde un homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito Afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política*, para lo cual fuimos designados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

1. **Trámite de la Iniciativa**

El día 6 de noviembre de 2013, los honorables Senadores de la República John Sudarsky, Juan Lozano, Astrid Sánchez, Hemel Hurtado y Édinson Delgado, radicaron en la Secretaría General del Senado de la República, el Proyecto de ley número 142 de 2013 Senado, *por medio de la cual se le rinde un homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito Afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política*.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, fuimos nombrados como ponentes para rendir informe en primer debate los Senadores Marco Aníbal Avirama, Juan Lozano Ramírez, y Carlos Emiro Barriga como coordinador.

La ponencia para primer debate fue presentada en el mes de diciembre del año dos mil trece (2013) y publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1031 de 2013. Al interior de la Comisión Segunda surtió su debate y aprobación el día seis (6) de mayo de 2014.

2. **Objeto**

La presente iniciativa tiene por objeto rendir homenaje a la memoria del doctor José Francisco Socarrás por su aporte a la educación, la medicina, la psicología, la investigación científica, la filosofía, la historia y el periodismo.

Adicionalmente, autorizar tanto al Gobierno Nacional como al Congreso de la República, para hacer entrega de la presente ley a su familia en acto especial y protocolario.

3. **Marco Jurídico**

De conformidad con lo expuesto en el presente proyecto de ley, esta iniciativa se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales que desarrollan principios fundamentales, tales como el Estado Social de Derecho, la democracia de participación y los principios de igualdad, solidaridad y concurrencia, entre otros. Adicionalmente cumple con el artículo 150 Constitucional el cual dispone que *"corresponde al Congreso hacer las leyes"*.

Y en relación con el gasto que comportan las iniciativas parlamentarias, la Corte Constitucional se pronunció de la siguiente manera a través de la Sentencia C-290 de 2009:

"La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el Presupuesto General de la Nación y si el Legislador se limita a autorizar el gasto público a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución.

Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y ¿de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales?. Así pues, la asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno".

En materia de amparo a las personas afrodescendientes, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho énfasis en la protección especial que se debe brindar a las minorías étnicas de manera individual y colectiva, como se muestra a continuación:

"[…] distintos artículos constitucionales enfatizan en el amparo reforzado del que deben gozar no solo las personas afrodescendientes como individuos, sino las comunidades a las que pertenecen. Es decir, que de acuerdo con la Constitución, hay una protección especial tanto individual, como colectiva, en relación con los afrodescendientes. Por un lado, del artículo 1° y 7° se deriva el reconocimiento y protección de la identidad e integridad cultural y social de estas comunidades. En el artículo 1° se hace énfasis en el carácter pluralista del Estado colombiano, y en el artículo 7° se dice expresamente que 'el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana'. Por el otro, en virtud de los artículos 13 y 70 Superiores se reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación de la que deben gozar las comunidades afrodescendientes y sus miembros. Puntualmente, el artículo 13 establece que: 'Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, y obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como a adoptar 'medidas en favor

de grupos discriminados o marginados'. El artículo 70, por su parte, reconoce que 'la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad', y obliga al Estado colombiano a 'reconocer la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país'.

Ahora bien, la Constitución hace referencia explícita a las comunidades afrodescendientes, en el artículo 55 transitorio. En dicha disposición se ordena al Congreso, expedir 'una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley (…) y que establezca 'mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social'. Precisa este artículo, en el parágrafo 1°, que lo dispuesto 'podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista" (subrayado fuera de texto).

Mediante la Ley 725 de 2001, el Congreso de la República de Colombia estableció el 21 de mayo como el *"Día Nacional de la Afrocolombianidad"*, en homenaje a los 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia; con el fin de promover el conocimiento, comprender y enaltecer la afrocolombianidad como raíz y fundamento cultural de la Nación, además de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

Este hecho se considera como un gran logro porque antes de 1991 no existía dentro del Estado un reconocimiento al pueblo afrocolombiano como sujetos de derecho, ni mucho menos como agentes fundamentales en la construcción de la historia y la diversidad étnica y cultural de la población colombiana.

4. **Contenido de la iniciativa**

El Proyecto de ley número 142 de 2013 Senado, además del título, cuenta con nueve (9) artículos, incluido el de la vigencia.

El artículo 1º corresponde al objeto que consiste en rendir homenaje al polifacético doctor José Francisco Salazar, por sus aportes a los sectores de *la educación, la medicina, la psicología, la investigación científica, la filosofía, la historia, la política y el periodismo, entre otros*; y en conmemoración de la abolida esclavitud en Colombia.

El artículo 2º establece que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República rendirán homenaje a la memoria del doctor Socarrás en ceremonia, donde se entregará a sus familiares copia de la iniciativa una vez sancionada.

El artículo 3º autoriza al Ministerio de Cultura para que publique un libro biográfico del doctor Socarrás, mientras que el artículo 4º señala que la Biblioteca Nacional de Colombia se encargará de *"la recopilación, selección y publicación de la obra"*.

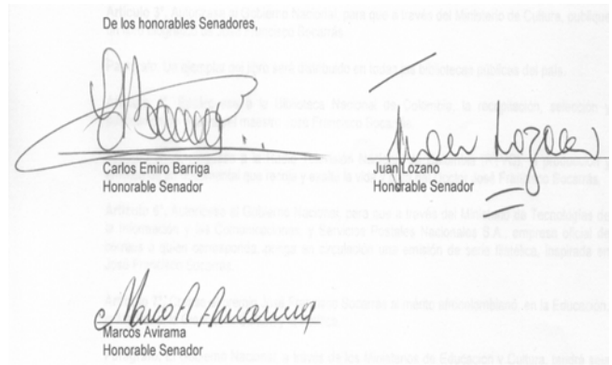
El artículo 5º consagra que la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) producirá y emitirá un documental sobre la vida y obra del doctor Socarrás, y el artículo 6º que el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Servicios Postales Nacionales S. A. circularán una emisión filatélica, inspirada en José Francisco Socarrás.

El artículo 7º crea el premio José Francisco Socarrás al mérito afrocolombiano en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política, el cual será reglamentado por el Gobierno Nacional en lo pertinente; y el artículo 8º el fondo para promover becas de estudio cuyos beneficiarios serán los afrocolombianos destacados.

Y por último el artículo 9º, relativo a la entrada en vigencia de la ley desde su promulgación.

5. **Proposición**

De acuerdo con las consideraciones anteriores, nos permitimos someter a discusión y votación de los miembros de la honorable Plenaria del Senado de la República, el Proyecto de ley número 142 de 2013 Senado, *por medio de la cual se le rinde un homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política*.



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2013

por medio de la cual se le rinde un homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con ocasión del cumplimiento de los ciento sesenta y dos (162) años de abolición de la esclavización en Colombia y la conmemoración del Día Nacional de la Afrocolombianidad, la Nación colombiana rinde público homenaje, exalta y enaltece la memoria, vida y obra de José Francisco Socarrás, por su aporte a la educación, la medicina, la psicología, la investigación científica, la filosofía, la historia, la política y el periodismo, entre otros.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia rendirán honores a la memoria de José Francisco Socarrás, en acto especial y protocolario, cuya fecha y hora será programada por la Mesa Directiva del honorable Senado de la República; a donde se trasladará una delegación integrada por los Ministros de Educación, Salud y Cultura, y miembros del honorable Congreso de la República, designados por la Presidencia del Congreso, con invitación especial al señor Presidente de la República. En dicho acto se hará entrega de una copia de la presente ley en letra de estilo a su familia.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Cultura, publique un libro biográfico de José Francisco Socarrás.

Parágrafo. Un ejemplar del libro será distribuido en todas las bibliotecas públicas del país.

Artículo 4°. Encárguese a la Biblioteca Nacional de Colombia, la recopilación, selección y publicación de la obra del maestro José Francisco Socarrás.

Artículo 5°. Encárguese a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de un documental que recoja y exalte la vida y obra del Doctor José Francisco Socarrás.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y Servicios Postales Nacionales S. A., empresa oficial de correos o quien corresponda, ponga en circulación una emisión de serie filatélica, inspirada en José Francisco Socarrás.

Artículo 7°. Créase el premio José Francisco Socarrás al mérito afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política.

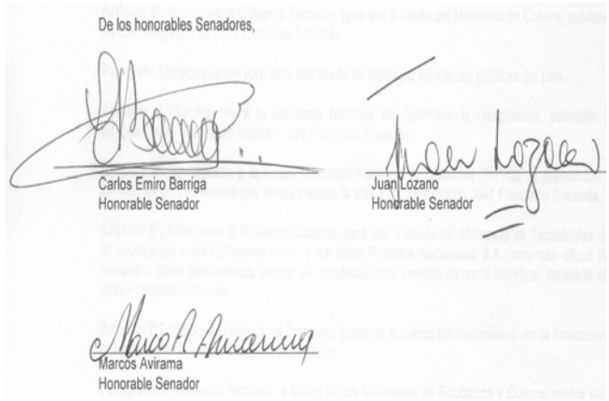
Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación y Cultura, tendrá seis (6) meses contados a partir de la sanción de la presente ley, para expedir el marco normativo reglamentario para la postulación de candidatos y entrega de premio a los nominados, en ceremonia pública, transmitida a través de los canales institucionales.

Artículo 8°. Créase el Fondo José Francisco Socarrás, como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita al Icetex, cuyo objeto será aportar recursos para financiar becas de estudio de personas afrocolombianas destacadas en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Parágrafo 1°. Los recursos del Fondo provendrán de los aportes que se asignen del Presupuesto General de la Nación e igualmente podrán provenir de donaciones realizadas por personas naturales o jurídicas y organismos de cooperación internacional.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional a través de los Ministerios del Interior, Educación e Icetex, tendrá seis (6) meses contados a partir de la sanción de la presente ley, para expedir el marco normativo reglamentario del Fondo, para la asignación de las becas.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación.



Bogotá, D. C., mayo 6 de 2014

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por los honorables Senadores *Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Juan Lozano Ramírez y Marco Aníbal Avirama Avirama*, al Proyecto de ley número 142 de 2013 Senado, *por medio de la cual se le rinde un homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política*, para su publicación en la ***Gaceta del Congreso***.

CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se le rinde un homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con ocasión del cumplimiento de los ciento sesenta y dos (162) años de abolición de la esclavización en Colombia y la conmemoración del Día Nacional de la Afrocolombianidad, la Nación colombiana rinde público homenaje, exalta y enaltece la memoria, vida y obra de José Francisco Socarrás, por su aporte a la educación, la medicina, la psicología, la investigación científica, la filosofía, la historia, la política y el periodismo, entre otros.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia rendirán honores

a la memoria de José Francisco Socarrás, en acto especial y protocolario, cuya fecha y hora será programada por la Mesa Directiva del honorable Senado de la República; a donde se trasladará una delegación integrada por los Ministros de Educación, Salud y Cultura, y miembros del honorable Congreso de la República, designados por la Presidencia del Congreso, con invitación especial al señor Presidente de la República. En dicho acto se hará entrega de una copia de la presente ley en letra de estilo a su familia.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Cultura, publique un libro biográfico de José Francisco Socarrás.

Parágrafo. Un ejemplar del libro será distribuido en todas las bibliotecas públicas del país.

Artículo 4°. Encárguese a la Biblioteca Nacional de Colombia, la recopilación, selección y publicación de la obra del maestro José Francisco Socarrás.

Artículo 5°. Encárguese a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de un documental que recoja y exalte la vida y obra del doctor José Francisco Socarrás.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y Servicios Postales Nacionales S. A., empresa oficial de correos o quien corresponda, ponga en circulación una emisión de serie filatélica, inspirada en José Francisco Socarrás.

Artículo 7°. Créase el premio José Francisco Socarrás al mérito afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación y Cultura, tendrá seis (6) meses contados a partir de la sanción de la presente ley, para expedir el marco normativo reglamentario para la postulación de candidatos y entrega de premio a los nominados, en ceremonia pública, transmitida a través de los canales institucionales.

Artículo 8°. Créase el Fondo José Francisco Socarrás, como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita al Icetex, cuyo objeto será aportar recursos para financiar becas de estudio de personas afrocolombianas destacadas en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Parágrafo 1°. Los recursos del Fondo provendrán de los aportes que se asignen del Presupuesto General de la Nación e igualmente podrán provenir de donaciones realizadas por personas naturales o jurídicas y organismos de cooperación internacional.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios del Interior, Educación e Icetex, tendrá seis (6) meses contados a partir de la sanción de la presente ley, para expedir el marco normativo reglamentario del Fondo, para la asignación de las becas.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día seis (6) de mayo del año dos mil catorce (2014), según consta en el Acta número 15 de esa fecha.

CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2014

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7 8-68

Ciudad

Referencia: Concepto institucional al Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado, *por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.*

Respetado señor Secretario:

De manera atenta, me permito reiterar el concepto institucional sobre el proyecto de ley del asunto de la referencia, el cual va a ser sometido a segundo debate en la Plenaria del Senado, en los siguientes términos:

1. **Pretensiones del proyecto de ley**

El Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado tiene como antecedente el Proyecto de ley número 65 de 2011 Senado, el cual fue radicado el 10 de agosto de 2011 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 585 de 2011; posteriormente se acumuló con el Proyecto de ley número 41 de 2011, el 15 de mayo de 2012 la Comisión Séptima del Senado aprobó el proyecto en primer debate y en la Plenaria del Senado de la República aprobado el 19 de marzo da 2013. Dicho proyecto fue ar-

chivado por tránsito de legislatura en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

El articulado del Proyecto de ley número 04 de 2013 corresponde al publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 385 de 2013, para el tercer debate de los últimos proyectos mencionados, los cuales no alcanzaron a ser discutidos en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles 11 de diciembre de 2013, según Acta número 23, fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado, por la cual se modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996, habiendo sido aprobado por votación mayoritaria.

El texto del Proyecto de ley número 04 de 2013 que se someterá a segundo debate pretende adicionar el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996, por medio de la cual se reglamenta la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"Parágrafo. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

"Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad calculada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, se tendrá en cuenta la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

"En todo caso, el incremento en el salario mínimo no será inferior al porcentaje del Índice de Precios al Consumidor causado para ingresos bajos, debidamente certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), más un punto porcentual. Cuando el IPC para ingresos bajos sea inferior al IPC nacional, el porcentaje se aplicará sobre este último".

2. **Normatividad vigente**

El artículo 56 de la Constitución Política ordenó:

"Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

"La ley reglamentará este derecho.

"Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento".

La anterior norma fue reglamentada por la Ley 278 de 1996, que en su artículo 8° dispuso lo siguiente:

"Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

"Parágrafo. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

"Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC)".

En la norma trascrita se describe el procedimiento par medio del cual se debe fijar el Incremento del Salario Mínimo, estableciendo los términos y los criterios a tener en cuenta para dicha negociación, en el marco de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Dichos criterios son:

– La meta de inflación proyectada por la Junta del Banco de la República.

– La inflación observada.

– La productividad, acordada por el Comité Tripartito de Productividad.

– La contribución de los salarios al ingreso nacional.

– El incremento del producto interno bruto observado y proyectado.

3. **Análisis de constitucionalidad**

Los mencionados criterios fueron declarados exequibles por la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-815 de 1999[1], órgano que consideró necesario que, además de los anteriores criterios, se tuvieran en cuenta los siguientes principios constitucionales:

– La especial protección constitucional del trabajo (artículo 25 C. P.).

– La necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (artículo 53 C. P.).

– La función social de la empresa (artículo 333 C. P.), y

– Los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (artículo 334 C. P.), uno de los cuales consiste en asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos.

En el actual proyecto de ley, como en los que le antecedieron, se propone la modificación de los criterios establecidos por la Ley 278 de 1996, quedando de la siguiente manera;

• La meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República.

• La productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

• La contribución de los salarios al ingreso nacional.

• El incremento del Producto Interno Bruto (PIB).

• El Índice de Precios al Consumidor (IPC). En todo caso el reajuste salarial nunca podrá ser inferior al incremento porcentual del IPC general del año anterior, procurando que dicho reajuste en el salario mínimo tampoco sea inferior al incremento porcentual del Índice de Precios al Consumidor para Ingresos Bajos.

Ahora bien, el texto aprobado en primer debate y propuesto para el segundo debate, propone modificar el último párrafo del parágrafo, con respecto al Índice de Precios al Consumidor (IPC) como condición mínima para el aumento del salario mínimo legal vigente, quedando de la siguiente manera:

"En todo caso, el incremento en el salario mínimo no será inferior al porcentaje del Índice de Precios al Consumidor causando para Ingresos Bajos, debidamente certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), más un punto porcentual. Cuando el IPC para ingresos bajos sea inferior al IPC nacional, el porcentaje se aplicará sobre este último".

Al respecto, este Ministerio estima que los nuevos criterios que se proponen para fijar el salario mínino de los trabajadores es coherente con las normas y los mencionados, principios consagrados en la Constitución Política y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no obstante lo cual, los considera inconvenientes como se explica en el numeral siguiente.

4. **Análisis de conveniencia**

Desde 1997, el incremento del salario mínimo se ha ajustado en un porcentaje igual o superior al nivel de precios de la economía, tal como lo muestra la Tabla 1, con lo cual se ha garantizado el ingreso real de los trabajadores que devengan el Salario Mínimo.

Tabla 1. Variación Salario Mínimo e Inflación

Año de Negociación	Variación % Salario Mínimo	Inflación
1996	21,00	21,63
1997	18,50	17,68
1998	16,00	16,70
1999	10,00	9,23
2000	10,00	8,75
2001	8,00	7,65
2002	7,40	6,99
2003	7,80	6,49
2004	6,60	5,5
2005	6,90	4,85
2006	6,30	4,48
2007	6,40	5,69
2008	7,70	7,67
2009	3,60	2,00
2010	4,00	3,17
2011	5,80	3,73
2012	4,02	2,44
2013	4,50	1,94

Con base en las modificaciones propuestas por este proyecto de ley, se puede afirmar que entre el año 2006 y 2013, el Índice de Precios al Consumidor para Ingresos Bajos ha presentado un comportamiento similar al IPC observado, contando con variaciones estadísticas con baja significancia, entre uno y otro, tal y como lo muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. IPC Total e Ingresos Bajos

Año	IPC Total	IPC ingresos bajos
2009	2,00	1,90
2010	3,17	3,58
2011	3,73	4,35
2012	2,44	2,45
2013	1,94	1,55

Fuente: DANE- 2013

En la Tabla 3 se explica qué le hubiera pasado a la negociación del Salario Mínimo del 2014, si lo establecido en esta ley ya estuviera vigente. Dicho cuadro muestra que en todo caso el Salario Mínimo creció más que la inflación total, e incluso, más que la inflación obtenida para ingresos bajos. Adicionalmente, muestra que para el año 2013, la variación entre el IPC para Ingresos Bajos fue inferior en 0,39 puntos porcentuales al compararlo con el IPC total, por lo cual no se afectó el ingreso real de los trabajadores que devengan un salario mínimo y se encuentran en el percentil de ingresos bajos.

[1] Corte Constitucional, Sala Plena, 20 de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Magistrado Ponente: Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Referencia: Expediente D-2368. Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 8° de la Ley 278 de 1996. Actora: Inés Jaramillo Murillo.

Tabla 3. Supuestos de Negociación de Salario Mínimo 2014

Proyecto de Ley		Ley 278	
IPC ingresos bajos 2013	1,55%	IPC observado 2012	1,94%
IPC proyectada 2014	3%	IPC Proyectado 2013	3%
Productividad Laboral	0,8%	Productividad Laboral	0,8%
PIB observado 2013	4,3%	PIB observado 2013	4,3%
PIB proyectado 2014	4,7%	PIB Proyectado 2014	4,7%
		Incremento del Salario Mínimo	4,5%

Fuente: DANE- Banco de la República

Es importante señalar que el incremento que ha tenido el salario mínimo en Colombia ha garantizado el poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores, dado que si se toma una serie que relacione el incremento salarial y la inflación en los últimos cinco años, se encuentra que dicho incremento ha estado por encima del incremento de la inflación anualizada, tal como lo muestra la Tabla 4, en la que se puede encontrar que, para el año 2010, la diferencia entre el salario mínimo y la inflación fue del 1.71% y para el 2014 dicha diferencia fue del 2.56%.

Tabla 4. Serie Histórica Salario Mínimo y Auxilio de Transporte

Año	Salario mínimo	Auxilio de transporte	Variación % auxilio de transporte	Variación % anual salario	IPC	Diferencia Salario mínimo e IPC
2010	$ 515.000	$ 61.500	3,71	3,6	2,00	1,71
2011	$ 535.600	$ 63.600	3,41	4,0	3,17	0,24
2012	$ 566.700	$ 67.800	6,60	5,8	3,73	2,07
2013	$ 589.500	$ 70.500	4,5	4,02	2,44	1,58
2014	$ 616.000	$ 72.000	2,8	4,5	1,94	2,56

Fuente: DANE- Banco de la República, Cálculos Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales

Lo que resulta verdaderamente inconveniente por falta de sustentación técnica, es el incremento de un punto porcentual, adicional al valor de la inflación, el cual no está sustentado en ningún criterio legal ni jurisprudencial, ni económico, ni de sostenibilidad fiscal. Incorporar incrementos sin que tales criterios se correlacionen con los fundamentales macroeconómicos de corto y largo plazo, resulta ser altamente inconveniente.

De acuerdo con las proyecciones de corto plazo de la economía colombiana, publicadas por el Fondo Monetario Internacional, el crecimiento de la economía y el comportamiento de la inflación presentarán estabilidad y baja volatilidad, lo que garantizará que para efectos de la negociación del salario mínimo, los principales parámetros presentarán poca variación, lo que hace prever que entre el IPC de Ingresos Bajos y el IPC Total la variación sea estadísticamente marginal, con lo que se puede afirmar que si se toma el dato del IPC Total para las futuras negociaciones del salario mínimo, no se pierde el poder adquisitivo de los trabajadores con ingreses bajos, tal como lo muestra la Tabla 5.

Tabla 5. PIB e inflación de Colombia

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB	4,3%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
IPC	1,94%	2,67%	3,04%	3,04%	3,04%	3,04%

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Base de Datos Perspectivas de la Economía Mundial, Marzo 2014

Ahora bien, si a dicha sustentación agregamos la propuesta de modificación que se presenta en el proyecto de ponencia para primer debate, es claro que proponer que el incremento sea inferior al porcentaje del Índice de Precios al Consumidor causado más un punto porcentual, sin ningún tipo de sustentación o criterio técnico, hace aún más inconveniente una futura aprobación a dicho proyecto.

5. **Concepto**

En mérito de lo anteriormente expuesto este Ministerio reitera que el Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado es inconveniente y, por tanto, solicita su archivo.

Atentamente,

RAFAEL PARDO RUEDA
Ministro del Trabajo

C.C. Ponentes HS: Gloria Inés Ramírez Ríos, Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Gabriel Ignacio Zapata Correa, Jorge Eliécer Ballesteros, Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento.

CONTENIDO

Gaceta número 191 - Miércoles, 7 de mayo de 2014
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS
Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 111 de 2013 Senado, por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez..... 1
Informe de ponencia para segundo debate, texto a consideración y texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Segunda al Proyecto de ley número 20 de 2013 Senado, por medio de la cual se reglamenta el artículo 6° del Decreto número 274 de 2000 y se fortalece el control político para los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales y se dictan otras disposiciones..... 6
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 113 de 2013 Senado, 207 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones..... 12
Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda al Proyecto de ley número 142 de 2013 Senado, por medio de la cual se le rinde un homenaje al doctor José Francisco Socarrás y se crea el premio José Francisco Socarrás al mérito Afrocolombiano, en la Educación, la Medicina, la Ciencia, la Cultura y la Política..... 21
CONCEPTO JURÍDICO
Concepto jurídico del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado, por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996..... 25

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2014