



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 469

Bogotá, D. C., jueves, 21 de junio de 2018

EDICIÓN DE 24 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 EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2018 SENADO, 138 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se le asigna una función
adicional y se crea un mecanismo de mejora del
servicio al Fondo Nacional de Ahorro.*

Bogotá, D. C., junio de 2018

Doctora

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF

Honorable Senadora

Presidente Comisión Séptima de Senado

Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 205 de 2018 Senado, 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.

Respetada Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 147, 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de ley número 205 de 2018 Senado, 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.**

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 138 de 2016, es de origen congresional, de autoría de los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa Jiménez, Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Nadya Georgette Blel Scaff, Yamina del Carmen Pestana Rojas, Javier Mauricio Delgado Martínez, y los honorables Representantes Álvaro López Gil, Didier Burgos Ramírez, Rafael Eduardo Paláu Salazar y Cristóbal Rodríguez Hernández.

El trámite en la Cámara de Representantes desde su radicación hasta la aprobación en plenaria se surtió en debida forma y fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 21 de marzo de 2018, tal como consta en el acta 276.

Por decisión de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Senado, fui designado ponente único.

II. COMPETENCIA

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa parlamentaria.

III. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Este proyecto de ley pretende que los menores de edad puedan ahorrar en el Fondo Nacional de Ahorro, y así podrán contar con privilegios financieros, con lo que se pretende promover la cultura y el hábito del ahorro, la educación e inclusión financiera a temprana edad. Adicionalmente, este proyecto de ley tiene como objetivo establecer un mecanismo que le permita al Fondo Nacional de Ahorro mejorar el servicio a sus afiliados, para seguirles ofreciendo más soluciones de vivienda y de esta forma contribuir al desarrollo del artículo 51 de la Constitución, que consagra el derecho de los colombianos a

tener una vivienda digna, lo cual se ejecuta con el aumento de más ahorradores.

IV. PRESENTACIÓN DEL ARTICULADO

El proyecto de ley está compuesto por seis (6) artículos, incluyendo la vigencia. En el artículo primero, permite la afiliación de menores de edad al Fondo Nacional del Ahorro; en el artículo segundo, se le adiciona al Fondo Nacional del Ahorro la función de administrar cuentas de ahorro a menores de edad; el tercer y cuarto artículo, contemplan una protección para esta cuenta, que va de la obligación de generar rentabilidad y blindarla para que no sean objeto de embargos; el artículo quinto, reseña una mejora en el servicio en general que presta el FNA, eliminando el reparto notarial, permitiendo que esta Entidad que está al servicio de la comunidad, pueda entrar a competir en iguales condiciones con las demás entidades financieras del sector privado que cumplen funciones similares; por último, el artículo sexto, establece vigencias y derogatorias.

V. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, consagra los derechos fundamentales de los niños, entre los que se destaca el derecho a la educación, siendo obligación del Estado asistir al menor para garantizar su desarrollo armónico e integral. En este orden de ideas, siendo el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) una entidad de carácter estatal cuyo objeto está directamente relacionado con la vivienda y la educación, puede constituirse en un instrumento a través del cual se concrete esta protección a los menores, educándolos para el ahorro.

Para que el Fondo Nacional del Ahorro pueda desarrollar su objeto como actor en la solución del problema de vivienda, establecido en el artículo 2° de la Ley 432 de 1998, el cual es un derecho fundamental consagrado en el artículo 51 de la CN que establece:

“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Y basados en el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13, en su párrafo segundo que manifiesta:

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

Por lo anterior, y tomando como fundamento los artículos 13 y 51 de la Constitución Nacional se debe eliminar la barrera existente en colocar el reparto notarial a las escrituras de hipoteca de vivienda que se emiten a través del FNA, toda vez que: a) Se vulnera la igualdad que debe

existir entre las entidades financieras que emiten escrituras de hipotecas de vivienda y las cuales no tienen que someterse a reparto notarial y las emitidas por el FNA que sí lo requieren; b) Está demostrado que algunos notarios no manifiestan su aceptación a la notificación de reparto, en los términos de la Resolución 7769 de 2016 de la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que le genera a los usuarios del FNA un retroceso en su trámite hipotecario y de escrituración.

VI. CONSIDERACIONES

Tal como se establece en la exposición de motivos del proyecto de ley, del que nos permitimos rendir ponencia para segundo debate, está enfocado en dos líneas, una llamada “joven ahorrador” y otra que busca “Mejorar el servicio en general que presta el FNA”.

Dadas las funciones legales que el Fondo Nacional del Ahorro tiene, no ha sido posible que esta entidad estatal, preste sus servicios a los menores de edad en cuanto a cuentas de ahorros para vivienda y educación como parte fundamental del objeto de la entidad. Debido a esto se hace necesario reformar la Ley 432 de 1998.

Con este proyecto de ley, el Estado está apostándole a una cultura que permitirá a los menores desarrollar un hábito de control del dinero, evitando que estos utilicen la totalidad de sus ingresos únicamente a satisfacer sus necesidades básicas, sin pensar en ahorrar una parte para proyectarlo a futuro, ya sea para su educación superior o para vivienda.

Además, con la afiliación de los menores, se podría ampliar el margen de captación de recursos, los cuales podrían ser invertidos en otorgamientos de soluciones de vivienda y educación a las personas que no pueden acceder al mercado financiero privado.

La otra línea va encaminada a “Mejorar el servicio en general que presta el Fondo Nacional del Ahorro”, consiste en eliminar el reparto notarial. Con la eliminación del reparto notarial, se reducirá el tiempo de gestión y habrá eficacia en el trámite, lo cual constituye un beneficio para el Consumidor Financiero, pues por un lado podrá escoger la notaría de su preferencia al momento de perfeccionar sus actos, y por el otro, al haber agilidad y rapidez en el trámite de escrituración, el desembolso del crédito solicitado por el usuario se desarrollará con celeridad. No obstante, los notarios no se ven afectados pues la mayoría de los actos que se tramitan en el fondo están exentos de derechos notariales.

El tiempo que toma el reparto de notaría, por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro adiciona hasta en 15 días hábiles el trámite de legalización de un crédito para vivienda con el Fondo Nacional del Ahorro, lo cual resulta excesivo si se tiene en cuenta que una persona que accede a un crédito en una entidad financiera de carácter privado no tiene que someter a reparto la

escritura pública que contiene la compraventa y la hipoteca, por lo que su trámite de legalización de crédito es sustancialmente menor que en el Fondo Nacional del Ahorro.

Así las cosas, el tema afecta en forma directa el servicio que presta el Fondo Nacional del Ahorro a sus afiliados y no reviste importancia menor si se tiene en cuenta el número de operaciones que realiza la Entidad de forma mensual que en promedio aproximadamente es de 1.300 escrituras públicas.

Como se muestra a continuación en los meses de agosto a diciembre de 2016 se realizaron 7.583 escrituras públicas; en 2017, 14.423 y en lo que va corrido del 2018, 4.405, lo que arroja un total aproximado de 26.411 escrituras públicas sometidas a registro.

2016	
RESOLUCIÓN 7769, EL FNA HACE EL REPARTO NOTARIAL DIRECTAMENTE	
AGOSTO	1.057
SEPTIEMBRE	1.976
OCTUBRE	1.994
NOVIEMBRE	1.106
DICIEMBRE	1.450
	7.583

2017	
RESOLUCIÓN 7769, EL FNA HACE EL REPARTO NOTARIAL DIRECTAMENTE	
ENERO	1.407
FEBRERO	1.457
MARZO	1.398
ABRIL	1.213
MAYO	1.401
JUNIO	1.302
JULIO	1.386
	9.559

2017	
RESOLUCION 8198, LA SNR ASUME NUEVAMENTE EL REPARTO NOTARIAL	
AGOSTO	796
SEPTIEMBRE	653
OCTUBRE	668
NOVIEMBRE	1.545
DICIEMBRE	1.202
	4.864

2018	
RESOLUCIÓN 8198, LA SNR ASUME NUEVAMENTE EL REPARTO NOTARIAL	
ENERO	1.632
FEBRERO	1.503
MARZO	1.270
	4.405

REPARTOS FNA 2016-2018 26.411

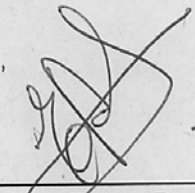
Así las cosas, con esta medida, no solo se mejorará el servicio que presta la entidad, sino que, además, el FNA estaría en condiciones de competencia igualitaria dentro del mercado financiero.

VII. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, me permito rendir informe de Ponencia Positivo para primer debate ante la Comisión Séptima de Senado al Proyecto de ley número 205 de 2018 de Senado, 138 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro*, y solicito a los Honorables Senadores proceder a su discusión y aprobación el texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes, sin modificaciones.

Atentamente,

Atentamente,



Eduardo Enrique Pulgar Daza
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2018 DE SENADO, 138 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Afiliación de menores de edad.* Los menores de edad podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro previa solicitud del representante legal, a través de las cuentas de ahorro voluntario.

Artículo 2°. *Adicionar el literal m) del artículo 3° de la Ley 432 de 1998 funciones.*

m) Administrar cuentas de ahorro voluntario para menores de edad, con consentimiento previo del representante legal del menor, en los términos y condiciones que serán determinados por la Junta Directiva de la Entidad de conformidad con lo establecido por la Superintendencia Financiera.

Artículo 3°. *Rentabilidad de los recursos.* El Fondo Nacional de Ahorro debe garantizar a los menores de edad afiliados a través de ahorro voluntario, una rentabilidad mínima que será determinada por la Junta Directiva de la Entidad.

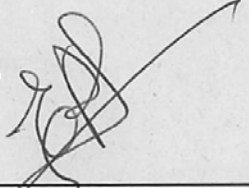
Artículo 4°. *Inembargabilidad.* Los recursos depositados en las cuentas individuales de ahorro voluntario para menores de edad, gozan de especial protección y son inembargables.

Artículo 5°. *Eliminación de reparto notarial.* Las escrituras en que intervenga el Fondo Nacional del Ahorro en desarrollo de su objeto como actor en la solución del problema de vivienda (artículo 2° Ley 432 de 1998), no estarán sujetas al trámite del reparto notarial, tal como aplica a las empresas privadas dedicadas a la misma labor.

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

Atentamente,

Atentamente,



Eduardo Enrique Pulgar Daza
Senador de la República
Ponente

LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

Número del Proyecto de ley: 205 de 2018 Senado, 138 de 2016 Cámara.

Título del proyecto: *por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2017 SENADO

por la cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros”.

Bogotá, D. C., junio 19 de 2018.

Honorable Senadora

NADYA BLEL SCAFF

Presidenta

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

La ciudad


Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, por la cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros”.

Respetada señora Presidenta:

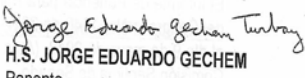
En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, procederemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 100 de 2017, *por el cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se autoriza la creación del Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros”.* Dadas algunas consideraciones adicionales en virtud de ampliar, profundizar y precisar los alcances de este proyecto de ley, es que nos permitimos poner a consideración el siguiente Informe de ponencia para segundo debate en Plenaria.

Cordialmente,

Cordialmente



H.S. ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Coordinador Ponente



H.S. JORGE EDUARDO GECHÉM
Ponente

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
 2. Objeto y justificación del proyecto.
 3. Contenido y alcance del proyecto de ley
 4. Marco Constitucional
 5. Consideraciones generales presentadas para el informe de ponencia segundo debate
 6. Pliego de modificaciones
 7. Proposición.
- 1. ANTECEDENTES**

El proyecto de ley objeto de estudio, es iniciativa de los honorables Senadores Paloma Valencia Laserna, Susana Correa Botero, Álvaro Uribe Vélez, José Obdulio Gaviria, María del Rosario Guerra de la Espriella, Alfredo Rangel Suárez, León Rigoberto Barón Neira, Jaime Alejandro Amín Hernández, Iván Duque Márquez, Ernesto Macías Tovar, Fernando Araújo Rumié, Thania Vega de Plazas, Orlando Castañeda Serrano, Carlos Felipe Mejía Mejía, Daniel Alberto Cabrales, Paola Andrea Holguín, Éverth Bustamante, Nohora Tovar Rey, Alfredo Ramos Maya, Honorio Miguel Henríquez, honorables

Representantes Rubén Darío Molano, Federico Hoyos, Samuel Hoyos.

A este proyecto se le ha asignado el número 100 de 2017 Senado, radicado en la Comisión Séptima el 23 de agosto de 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 736 de 2017.

Una vez surtido el trámite del proyecto en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y por disposición de la Mesa Directiva de la misma fuimos designados como ponentes de dicha iniciativa, junto con el honorable Senador Jorge Eduardo Géchem.

El Informe de Ponencia para Primer Debate fue presentado y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1146 de 2017. El proyecto fue anunciado para discusión y votación el día 9 de mayo de 2018, (Acta número 40) donde fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Séptima de Senado.

2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

El presente proyecto tiene como objeto desarrollar una política de incentivos dirigida a mejorar las condiciones laborales y sociales de los productores y recolectores de café en Colombia. Dicho sector productivo en el país ha impulsado por décadas la economía y ha sido sinónimo de progreso y de unidad gremial y social.

3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

Con base en lo anterior, y acogiendo las observaciones en la presente ponencia, el Proyecto de ley número 100 de 2017 ha sido adecuado a (13) artículos, incluida la vigencia, referentes a aspectos que se señalarán a continuación:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene tres propósitos: a) favorecer la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café; b) Incentivar el consumo interno; y c) crear el programa de donación voluntaria “Quiero a los Cafeteros”.

Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, aplican las siguientes definiciones:

1. Pequeño productor: Persona natural que explota o ejerce el control técnico, económico, administrativo sobre un área de café o finca cafetera mediante la toma de decisiones de siembra, eliminación o zoqueo del lote entre otras, y cuyos activos no superan el equivalente a doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) siempre y cuando el 75% de sus activos estén invertidos en el sector cafetero y no menos de las 2/3 partes de sus ingresos provengan de dicha actividad.
2. Recolector de café: Personas que prestan servicios en el mantenimiento de la plantación y por medidas durante la recolección de las cosechas del café.

CAPÍTULO I

Formalización de la labor

Artículo 3º. Cobertura en seguridad social.

Los pequeños productores y recolectores de café, de que trata la presente ley accederán a:

- Régimen Subsidiado de Salud
- Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
- Sistema General de Riesgos Laborales
- Fondo de Solidaridad Pensional a través del Programa de Subsidio al aporte en Pensión.

Artículo 4º. Afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales. La afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de los pequeños productores y recolectores de café a los que hace referencia la presente ley, se realizará en calidad de independiente.

Artículo 5º. Condición para la afiliación y cotización al Sistema General de Riesgos Laborales. Los pequeños productores y recolectores de café se podrán afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales, tomando como ingreso base de cotización, un mínimo legal mensual vigente, salario mínimo legal mensual vigente, cuando acredite su vinculación previa al Régimen Subsidiado en Salud, al Fondo de Solidaridad Pensional y al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), según el caso.

Parágrafo 1º. El recaudo de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales se realizará por conducto de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA); el del ahorro para los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se efectuará por los mecanismos que se establezcan para tal efecto.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y la Protección Social, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, adoptará las medidas necesarias para la actualización de las normas y mecanismos aplicables a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), para dar cumplimiento a las disposiciones aquí contenidas.

Parágrafo 3º. Las Administradoras de Riesgos Laborales no podrán exigir copias del contrato de prestación de servicios, como requisito para afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 6º. Estímulos para la cobertura en riesgos laborales. El Consejo Nacional de Riesgos Laborales, previos los estudios del caso, podrá definir la aplicación de recursos del Fondo de Riesgos Laborales para cofinanciar las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales de la población objeto de la presente ley, en virtud de lo dispuesto en el literal d) del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012.

Artículo 7°. Estacionalidad en el pago de cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales. Las Administradoras de Riesgos Laborales dispondrán los mecanismos operativos internos para que el recaudo por la PILA de las cotizaciones que correspondan a la población objeto de la presente ley se pueda aplicar a varios meses o periodos diversos de cobertura.

Artículo 8°. Integralidad. Los pequeños productores y recolectores de café, debidamente censados y certificados por parte de la Federación de Cafeteros, recibirán una disminución en el puntaje obtenido en el Sisbén que les permita acceder integralmente a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del Dane realizará en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un censo nacional de pequeños productores y recolectores de café de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. El Gobierno nacional dispondrá los recursos para ello sin afectar la ejecución de los programas con cargo al Fondo Nacional de Café.

Parágrafo 2°. Se creará el Comité Nacional de Formalización de la labor de Pequeños Productores y Recolectores de Café, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual estará conformado por la Federación Nacional de Cafeteros, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, el cual tendrá como función principal coordinar y ejecutar las medidas necesarias a nivel administrativo para desarrollar las disposiciones e incentivos contemplados en esta ley.

CAPÍTULO II

Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros”

Artículo 9°. Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros”. Autorícese al Gobierno nacional la creación del programa de donación voluntaria denominado “Quiero a los Cafeteros”, que tendrá como propósito el recaudo organizado de aportes voluntarios hasta por el 10% con ocasión de la compra de café o productos de café con los parámetros que el Gobierno nacional determine.

Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad a la financiación de programas orientados a la mitigación y atención de los riesgos de vejez, accidentes, enfermedad, y otros servicios sociales complementarios de los pequeños productores y recolectores de café.

Artículo 10. Creación del Fondo Social Cafetero. Con el fin de administrar los recursos que se recauden por concepto del Programa “Quiero a los Cafeteros”, créese un patrimonio autónomo que deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, y de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto expida el Gobierno nacional. La Junta Directiva del patrimonio autónomo deberá estar integrada, entre otros, por representantes del Gobierno nacional y del gremio cafetero en Colombia.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará lo acá previsto en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 11. Promoción del consumo interno. El Gobierno nacional diseñará e implementará estrategias con el propósito de promover acciones para aumentar el consumo de cafés de producción local en el país.

Artículo 12. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El presente proyecto de ley, del que trata esta ponencia, es de iniciativa Congregacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992. Y adicionalmente acoge los principios de iniciativa legislativa, formalidad en publicidad, unidad de materia y título de ley, contenidos en los artículos 150, 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política.

5. CONSIDERACIONES GENERALES PRESENTADAS PARA EL INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE.

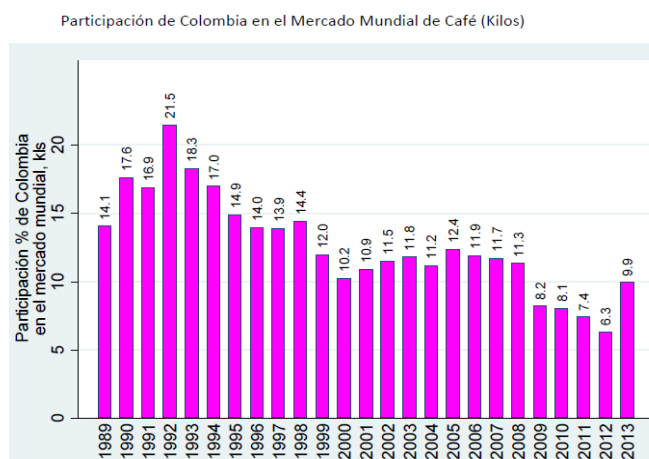
La ponencia para primer debate llevó a cabo una exhaustiva exposición acerca del grave problema que desde los años 80, este sector ha venido enfrentando, circunstancia que amerita una intervención estatal que permita corregir dichas fallas, para asegurar no solo los niveles de producción esperados por el mercado sino también la mano de obra que la sustenta y por supuesto esa dimensión inmaterial que representa la cultura cafetera que se ha desarrollado y arraigado en el corazón de todos los colombianos.

Para contextualizar esta iniciativa, su exposición se ha dividido en tres partes: i) contexto del café en Colombia el papel de la Federación Nacional de Cafeteros, el consumo interno, el monopolio del café tostado y el desarrollo de investigación y apoyo técnico para el sector. ii) El mercado laboral cafetero colombiano y iii) Análisis comparado sobre los mayores productores de grano en el mundo y específicamente sobre las condiciones en que desarrollan esta actividad.

i) Mercado del café

El mercado internacional del café ha evolucionado aceleradamente durante el último cuarto de siglo por el aumento en la productividad por hectárea cultivada en Brasil y Vietnam. Sin embargo, en Colombia el panorama es contrario, el aumento en los costos de producción, la disminución en la mano de obra disponible y la caída en la productividad por hectárea de café han provocado una pérdida importante de la participación en el mercado internacional. Para 1992, el país produjo 16 millones de sacos anuales, la mayor producción en su historia, mientras que para 2012 se producían solo 8.5 millones. En este orden de ideas, al principio de la década de los 90 la producción de Colombia equivalía al 21.5% de la producción mundial, mientras que en 2012 solo era de 6.3%, como lo muestra la ilustración 1[1].

Ilustración 1. Participación de Colombia en el Mercado Mundial de Café (Kilos)



La realidad del sector cafetero en Colombia se puede empezar a dimensionar, entendiendo, por ejemplo, que el 96% de los productores nacionales tienen menos de 5 hectáreas y que estos pequeños productores representan el 70% de la producción nacional. Por tal razón, es esencial preservar no solo la estabilidad de sus ingresos, sino lograr condiciones mínimas de seguridad social para el desarrollo de su actividad, incentivando así, apertura de nuevas unidades productivas y relevo generacional para todas las etapas de la producción.

Los costos de producción del grano en Colombia, comparados con los de Honduras, Nicaragua, Perú y Brasil, son sustancialmente más altos, especialmente desde el año 2008, lo que pone de manifiesto que la crisis del sector requiere con urgencia de la creación de medidas de intervención estatal contundentes, dentro de las cuales se destaca la necesidad de formalización y estabilización de la oferta de mano de obra que se necesita para la producción y recolección del grano, brindando así condiciones laborales óptimas para el productor y el recolector. Sin estas reformas, la producción de café en el mediano plazo será inviable y los productores se verán

obligados a migrar hacia cultivos verdaderamente rentables.

Ilustración 2. Costos de producción del café

En la Tabla 1, se evidencia que los rubros con mayor participación en los costos de producción por hectárea en Colombia son la mano de obra y los fertilizantes, ocupando el 40.7% y el 15.1% respectivamente. Las condiciones sociales y económicas de los pequeños productores y los recolectores son precarias y el acceso a los servicios sociales del Estado es limitado, por lo que se considera prioritario como punto de partida de esta iniciativa, desarrollar un censo que recolecte información actual y veraz de las condiciones en que dicha actividad se desarrolla por parte de esta población.

Tabla 1. Estructura de costos de producción (% de los costos totales)¹

	Mano de Obra (1)	Insumos (2)	Total (3)
1 Instalación			13.9
2 Control de Arvences	9.1	1.3	10.4
3 Fertilización	2.2	13.0	15.1
4 Control Fitosanitario			
Broca	2.9	0.5	3.3
Roya	1.2	1.2	2.4
Otras Plagas	0.7	0.4	1.1
Otras Sostenimiento	1.3	0.2	1.5
5 Recolección	40.7		40.7
6 Beneficio			6.1
7 Administración y Gastos Generales			6.2
8 Costos Totales (\$ por Hectárea)			100.0
9 De los Cuales Costos Variables			60.6

a) La Federación Nacional de Cafeteros, el consumo interno y el monopolio del café tostado.

Dado el encargo de política pública que la Ley 9ª de 1991 le dio a la Federación Nacional de Cafeteros, se desatacan dos frentes que son vitales para los propósitos de la presente iniciativa legislativa. El primero, relacionado con la promoción del consumo interno y el segundo con la comercialización internacional de la producción.

En el mercado del café la FNC va más allá de ser la administradora del Fondo Nacional del Café y cumple un rol importante dentro de la estructura del mercado cafetero en Colombia. A continuación, se pretende explicar cómo se estructura dicho mercado tanto por el lado de la oferta como el de la demanda.

En este mismo sentido, la FNC ejerce cuatro labores que hacen parte de su estructura interna. En las compras locales (Almacafé, cooperativas y otros intermediarios), en el mercado de derivados de café (tostadoras y trilladoras como Buencafé), en el mercado de tiendas de café (como Juan Valdez) y, finalmente, en el proceso de comercialización internacional.

¹ Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, página 51.

Respecto al consumo interno, es importante destacar que a pesar de los últimos programas de incentivos como “Toma Café”, el mismo no ha podido regresar a los niveles de consumo de mediados de los años 80, debido –en parte– al fin del subsidio al consumo. Sin embargo, a la hora de analizar los fundamentos que explican el bajo consumo histórico de café de las últimas décadas en Colombia, parece importante considerar la regulación de la calidad de la producción nacional.

Por décadas, el consumidor colombiano ha tomado el café que proviene del procesamiento de la pasilla subsistente del café exportado o, peor aún, de las importaciones de los países vecinos. Según la Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario (Agronet), entre 2005 y 2013, Colombia importó 4,2 millones de sacos para suplir el consumo interno por 552 millones de dólares, recursos que perdieron potencialmente los cafeteros colombianos, dicho fenómeno se evidencia en la Ilustración 3. Sin lugar a dudas frente a esta situación, resultaría oportuno impactar el espacio del consumidor buscando un cambio de hábitos en la toma de café y el establecimiento del incentivo a la creación de denominaciones de origen y de cafés especiales, para aumentar positivamente la demanda interna, lo que en palabras de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura se concreta en: *“la FNC ha menospreciado el potencial del mercado doméstico, que tradicionalmente ha sido abastecido con cafés de baja calidad. El consumo doméstico es muy bajo (en comparación por ejemplo a Brasil), y los colombianos carecen de conocimiento y sofisticación en el consumo del café”*².

b) Investigación y apoyo técnico

Un eslabón importante en la cadena de producción del café, es la investigación científica y el apoyo técnico dado a los caficultores. En este sentido la FNC toma las medidas y acciones respectivas, sin embargo, no necesariamente se llega a toda la población del sector, quedando vacíos porque en últimas son oportunidades perdidas para mejorar la calidad de los granos sembrados, de aumentar la formación de los caficultores, la oferta de café al mercado nacional e internacional y las perspectivas futuras de producción. De las decisiones que tome la FNC en estos sectores depende en gran medida la competitividad del sector del café.

A pesar que la FNC y Cenicafé, decidan sobre el destino de los recursos de investigación para el sector del café y conduzcan los contenidos de las formaciones de los caficultores y los apoyos técnicos, esto no se ha reflejado significativamente en el consolidado de la productividad del sector,

ya que este no ha aumentado. En Colombia, en el período 1990-2013, la productividad disminuyó 13%. En el mismo lapso, la productividad en Vietnam aumentó 280%, en Honduras 85%, en Nicaragua 142% y en Brasil 185% (arábica). Si tomamos el periodo 2000-2013, observamos que la disminución en Colombia es aún más grave: cae la productividad en 20%. En 1990, Colombia producía 14.2 sacos por hectárea. En ese año, Vietnam producía 11.1 sacos y Brasil 7.7 sacos. Sin embargo, la jerarquía cambió diametralmente: en los últimos años, Colombia ha venido produciendo 11.5 sacos por hectárea (hoy aproximadamente está en 15 sacos), cuando Vietnam y Brasil producen respectivamente 39.3 y 24 sacos por hectárea.

ii) Mercado laboral Cafetero.

La crisis estructural de la caficultura, que se evidencia en la pérdida de participación en el mercado internacional, gira en torno al productor y al recolector de café. Con base en los datos proporcionados por el Banco Mundial, para Colombia en 1981 la agricultura representaba el 19,8% del PIB y en 2014 esta proporción llegó a ser del 6,3% del PIB. En las economías desarrolladas es aún menor dicha proporción, por ejemplo, para Francia en ese mismo año, el sector agrícola representaba el 4% del PIB en 2014 fue del 1,7% del PIB. Por el contrario, el sector servicios a través de los años ha aumentado la participación en el PIB, para Colombia en 1981 el sector servicios ocupaba el 48,7% del PIB, para 2014 ocupaba el 57,7% del PIB.

De la misma forma, el número de empleos en el sector servicios sobre el total de empleos ha venido aumentando en las economías desarrolladas, en el caso de Francia en 1981 representaba el 57% de los empleos, mientras que en 2014 representó el 76% de los empleos. Mientras que, para Colombia, en 1985 representaba el 69% de la fuerza laboral en 2014 representó el 64%, sin embargo, durante los últimos años la tendencia se ha mantenido al alza.

De otro lado, el número de empleos en la agricultura sobre el total de empleos en la economía, para Colombia en 1985 fue del 1% mientras en 2011 fue de 18% y en 2014 del 16%. Dicho fenómeno en los 80, se explica principalmente por el auge del sector cafetero para la década. Sin embargo, se observa que recientemente la proporción de empleados en la agricultura sobre la masa laboral ha venido disminuyendo debido al desplazamiento forzado y el aumento de las oportunidades laborales en las ciudades. Por otro lado, en Francia esta proporción fue del 7% en 1985 mientras que en 2014 fue del 3%. De estas dos proporciones, se puede concluir que si bien en Colombia la proporción de empleados en el sector agrícola ha aumentado desde 1985 esta tendencia se ha revertido en los últimos años, porque como se verá más adelante la población rural ha disminuido.

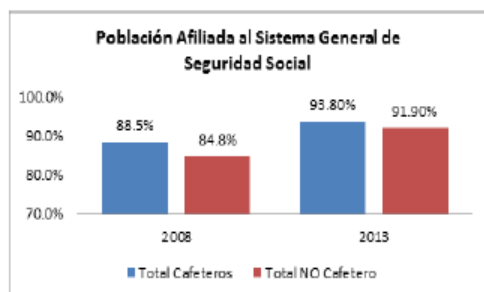
² Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, página 63.

Los fenómenos sociales y económicos anteriormente expuestos, que explican estos cambios en el mercado laboral, están asociados a los episodios frecuentes y sostenidos de violencia que han desplazado la población rural a las ciudades, como se evidencia desde 1981, cuando la población rural era del 37%, comparado con el 2014 esta proporción pasó a ser del 24%. Disminución que se explica en parte por las oportunidades que encuentran los jóvenes en las ciudades para conseguir un ingreso estable, oportunidades de estudio, capacitación técnica y de servicios de salud, por lo que la población rural es cada vez más vieja y escasa.

Importante subrayar, que solo el 2% de los caficultores están afiliados a las pensiones, siendo la proporción más baja frente a los otros sectores agrícolas, mientras 11.5% del resto de los campesinos colombianos están afiliados a pensiones. En la siguiente gráfica³, se evidencia que a pesar de que el nivel de cobertura de la seguridad social haya aumentado en el mundo cafetero, este ha aumentado más en el no cafetero.

Ilustración 3. Población Afiliada al Sistema General de Seguridad Social y Régimen de los Afiliados.

Población Afiliada al Sistema General de Seguridad Social y Régimen de los Afiliados



En conclusión, para que la comercialización y producción del café sea viable y se supere la crisis actual se debe aumentar el bienestar de los productores y recolectores de café, facilitándoles el acceso a seguridad social (Sisbén, Régimen Subsidiado de Salud y BEPS) a través de los mecanismos que se dispongan en el articulado de la presente ley. Con esto no solo se garantiza el bienestar de los actuales recolectores y productores más pobres si no que se generan los incentivos necesarios para que haya relevo generacional.

a) Beneficios Económicos Periódicos y financiación

Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), de acuerdo al Ministerio de Trabajo, son un programa de ahorro voluntario para la vejez, impulsado por el Gobierno nacional que favorece a millones de colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que, habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla.

Los BEPS le permiten al afiliado ahorrar la cantidad que quiera y cuando pueda, sin multas

o intereses de mora en caso de no poder realizar aportes. Además, el Gobierno nacional premia el esfuerzo al ahorro entregando un subsidio del 20 por ciento sobre lo que se haya ahorrado.

Estar en el programa BEPS, es tener la oportunidad de iniciar un ahorro que será disfrutado en la vejez como una forma de ingreso. Este ahorro voluntario por ser flexible en su monto y periodicidad, les permitirá a los afiliados administrar de una mejor forma los ingresos de la etapa productiva. Se le permite al afiliado ahorrar desde COP\$5.000 hasta un máximo de COP\$940.000 por año.

Para acceder al beneficio, se deben cumplir los siguientes requisitos: para el caso de las mujeres haber cumplido 57 años y para los hombres haber cumplido 62. También, que el monto de los recursos ahorrados, más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima. Así mismo, que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.

Para acceder a los BEPS se debe estar clasificado por los niveles I, II o III del Sisbén, cumpliendo con los requisitos que se describen en la Tabla 3 y ser legalmente mayor de edad. Personas indígenas residentes en resguardos, deberán presentar el listado censal.

Tabla 2. Puntajes de Sisbén que pueden aplicar al programa BEPS.

Puntajes de SISBEN que pueden aplicar al programa BEPS

ÁREA	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3
Área 1 (14 Ciudades)	0,01 - 41,90	41,91 - 43,63	43,64 - 57,21
Área 2 (Otras cabeceras)	0,01 - 41,90	41,91 - 43,63	43,64 - 56,32
Área 3 (Rural Disperso)	0,01 - 32,98	32,99 - 35,26	35,27 - 40,75

Como se estudió en secciones anteriores, el acceso a la seguridad social no solo es un incentivo para las nuevas generaciones si no que es la posibilidad para las personas que ya no alcanzan a cotizar para su pensión para que accedan a un auxilio para su vejez.

Por otro lado, como lo contempla la presente ley, la población objetivo accederá integralmente a Salud, Auxilio para la Vejez y Seguro de riesgos laborales. Pero, dadas las restricciones presupuestales del Gobierno, es necesaria la creación del Sello Social del Café el cual permitirá recolectar recursos adicionales para asegurar mejores posibilidades y condiciones sociales para la etapa de vejez de los recolectores y caficultores más pobres.

I. Bibliografía.

Echavarría, Juan José. Esguerra, Pilar. McAllister, Daniela. Robayo, Carlos Felipe 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.

³ Ibid., página 69.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2017 SENADO</p> <p>Por el cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros”.</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2017 SENADO</p> <p><i>Por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los cafeteros.” y se declara el café como bebida nacional.</i></p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene tres propósitos: a) favorecer la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café; b) Incentivar el consumo interno del café; y c) crear el programa de donación voluntaria “Quiero a los cafeteros”.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene cuatro propósitos: a) incentivar el consumo interno; b) crear el programa de donación voluntaria “Quiero a los cafeteros; c) establecer un marco para contribuir al bienestar del sector cafetero y d) declarar el café como bebida nacional.</p>
<p>Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, aplican las siguientes definiciones:</p> <p>1. Pequeño productor: Persona natural que explota o ejerce el control técnico, económico, administrativo sobre un área de café o finca cafetera mediante la toma de decisiones de siembra, eliminación o zoqueo del lote entre otras, y cuyos activos no superan el equivalente a doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) siempre y cuando el 75% de sus activos estén invertidos en el sector cafetero y no menos de las 2/3 partes de sus ingresos provengan de dicha actividad.</p> <p>2. Recolector de café: Personas que prestan servicios en el mantenimiento de la plantación y por medidas durante la recolección de las cosechas del café.</p>	<p>Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, aplican las siguientes definiciones:</p> <p>1. Pequeño productor: Persona natural que explota o ejerce el control técnico, económico, administrativo sobre un área de café o finca cafetera mediante la toma de decisiones de siembra, eliminación o zoqueo del lote entre otras, y cuyos activos no superan el equivalente a doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) siempre y cuando el 75% de sus activos estén invertidos en el sector cafetero y no menos de las 2/3 partes de sus ingresos provengan de dicha actividad.</p> <p>2. Recolector de café: Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y por medidas durante la recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen. En ese sentido, la presente ley reconoce que el recolector de café puede ser considerado trabajador dependiente, contratista o independiente por cuenta propia.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I Formalización de la labor</p> <p>Artículo 3º. Cobertura en seguridad social. Los pequeños productores y recolectores de café, de que trata la presente ley accederán a: – Régimen Subsidiado de Salud – Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) – Sistema General de Riesgos Laborales</p>	<p>Artículo 3º. Cobertura mínima en materia de protección social. Los pequeños productores y recolectores de café cuyo ingreso al mes sea inferior a un (1) smlmv, tendrán derecho a acceder a un piso mínimo de protección social integrado. El beneficiario, en todo caso, podrá acceder a los beneficios del Fondo de Solidaridad Pensional, en especial, el programa de adulto mayor.</p>
<p>Artículo 4º. Afiliación al sistema General de Riesgos Laborales. La afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de los pequeños productores y recolectores de café a los que hace referencia la presente ley, se realizará en calidad de independiente</p>	<p>Eliminado</p>
<p>Artículo 5º. Condición para la afiliación y cotización al Sistema General de Riesgos Laborales. Los pequeños productores y recolectores de café se podrán afiliarse al Sistema General de Riesgos Laborales, tomando como ingreso base de cotización un (1) mínimo legal mensual vigente (smlmv), cuando acredite su vinculación previa al régimen subsidiado en salud y al servicio social complementario de beneficios económicos periódicos BEPS.</p> <p>Parágrafo 1º. El recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se realizará por conducto de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA); el del ahorro para los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) se efectuará por los mecanismos que se establezcan para tal efecto.</p> <p>Parágrafo 2º. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y la Protección Social a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, adoptará las medidas necesarias para la actualización de las normas y mecanismos aplicables a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), para dar cumplimiento a las disposiciones aquí contenidas.</p>	<p>Eliminado</p>
<p>Parágrafo 3º. Las Administradoras de Riesgos Laborales no podrán exigir copia del contrato de prestación de servicios como requisito para afiliarse al Sistema de General de Riesgos Laborales.</p>	
<p>Artículo 6º. Estímulos para la cobertura en riesgos laborales. El Consejo Nacional de Riesgos Laborales, previos los estudios del caso, podrá definir la aplicación de recursos del Fondo de Riesgos Laborales para cofinanciar las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales de la población objeto de la presente ley, en virtud de lo dispuesto en el literal d) del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012.</p>	<p>Eliminado</p>

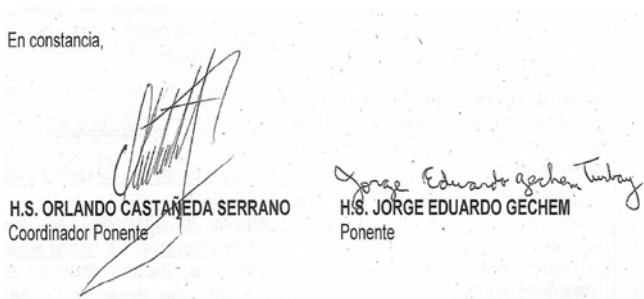
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p>Artículo 7°. Estacionalidad en el pago de cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales. Las Administradoras de Riesgos Laborales dispondrán los mecanismos operativos internos para que el recaudo por la PILA de las cotizaciones que correspondan a la población objeto de la presente ley se pueda aplicar a varios meses o periodos diversos de cobertura.</p>	<p>Eliminado</p>
<p>Artículo 8. Integralidad. Los pequeños productores y recolectores de café, debidamente censados y certificados por parte de la Federación de Cafeteros, recibirán una disminución en el puntaje obtenido en el Sisbén que les permita acceder integralmente a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del Dane realizará en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un censo nacional de pequeños productores y recolectores de café <u>de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.</u> El Gobierno nacional dispondrá los recursos para ello sin afectar la ejecución de los programas con cargo al Fondo Nacional de Café.</p> <p>Parágrafo 2°. Se creará el Comité Nacional de Formalización <u>de la labor</u> de Pequeños Productores y Recolectores de Café, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual estará conformado por la Federación Nacional de Cafeteros, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Salud y la Protección Social y el Ministerio del Trabajo, el cual tendrá como función principal coordinar y ejecutar las medidas necesarias a nivel administrativo para desarrollar las disposiciones e incentivos contemplados en esta ley.</p>	<p>Artículo 4°. Se creará el Comité Nacional de Formalización de la labor de Pequeños Productores y Recolectores de Café, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual estará conformado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Salud y la Protección Social y el Ministerio del Trabajo, el cual tendrá como función principal coordinar y ejecutar las medidas necesarias a nivel administrativo para desarrollar las disposiciones e incentivos contemplados en esta ley.</p> <p>El gobierno buscará como se articula el fondo con los programas sociales del Fondo de Solidaridad Pensional y el piso mínimo legal.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Programa de donación “Quiero a los Cafeteros”</p> <p>Artículo 9°. Programa de donación “Quiero a los cafeteros”. Autorícese al Gobierno nacional la creación del programa de donación voluntaria denominado “Quiero a los Cafeteros”, que tendrá como propósito el recaudo organizado de aportes voluntarios hasta por el 10% con ocasión de la compra de café o productos de café con los parámetros que el Gobierno nacional determine.</p> <p>Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad a la financiación de programas orientados a la mitigación y atención de los riesgos de vejez, accidentes, enfermedad, y otros servicios sociales complementarios de los pequeños productores y recolectores de café.</p>	<p>Artículo 5°. Programa de donación “Quiero a los cafeteros”. Autorícese al Gobierno nacional la creación del programa de donación voluntaria denominado “Quiero a los Cafeteros”, que tendrá como propósito el recaudo organizado de aportes voluntarios hasta por el 10% con ocasión de la compra de café o productos de café con los parámetros que el Gobierno nacional determine.</p> <p>Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad a la financiación de programas orientados a la mitigación y atención de los riesgos de vejez de los pequeños productores y recolectores de café.</p>
<p>Artículo 10. Creación del Fondo Social Cafetero. Con el fin de administrar los recursos que se recauden por concepto del programa “Quiero a los Cafeteros”, créese un patrimonio autónomo que deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, y de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto expida el Gobierno nacional. La Junta Directiva del patrimonio autónomo deberá estar integrada, entre otros, por representantes del Gobierno nacional y del gremio cafetero en Colombia.</p> <p>Parágrafo. El gobierno reglamentará <u>lo acá previsto</u> en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Artículo 6°. Creación del Fondo Social Cafetero. Con el fin de administrar los recursos que se recauden por concepto del programa “Quiero a los Cafeteros”, créese un patrimonio autónomo que deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, y de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto expida el Gobierno nacional. La Junta Directiva del patrimonio autónomo deberá estar integrada, entre otros, por representantes del Gobierno nacional y del gremio cafetero en Colombia.</p> <p>Parágrafo. El gobierno reglamentará lo acá previsto en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>
<p>Eliminado</p>	<p>Artículo 7°. El Gobierno nacional a través del Dane realizará en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un censo nacional de pequeños productores y recolectores de café de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. El Gobierno nacional dispondrá los recursos para ello sin afectar la ejecución de los programas con cargo al Fondo Nacional de Café.</p>
<p>Consumo interno de café</p> <p>Artículo 11. Promoción del consumo interno. El Gobierno nacional diseñará e implementará estrategias con el propósito de promover acciones para aumentar el consumo de cafés de producción local en el país.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">De la declaratoria del café como bebida nacional</p> <p>Artículo 8°. Declaratoria del café como bebida nacional. Declárase al café como producto y bebida nacional de Colombia, en razón de su relevancia histórica, social, económica y cultural.</p> <p>El gobierno realizará lo necesario para garantizar las denominaciones de origen del café colombiano.</p>
<p>Artículo 12. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">De la promoción del consumo interno</p> <p>Artículo 9°. Promoción del consumo interno. Con miras a aumentar el consumo interno el Gobierno nacional adoptará acciones y estrategias para fomentar la innovación, el mejoramiento <u>de la productividad y las calidades del café colombiano.</u> Para tal efecto, las entidades estatales podrán generar espacios para apoyar la difusión y el conocimiento de las iniciativas que se adopten.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
Artículo 13. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 10. <i>Inclusión del café en programas de alimentación.</i> El Estado adoptará acciones para fomentar la oferta y el consumo de café en el marco de los programas de alimentación financiados con recursos públicos.
	Artículo 11. <i>Reglamentación.</i> El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.
	Artículo 12. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

7. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito dar segundo debate en la plenaria del Senado de la República, y aprobar el informe de ponencia que he presentado, al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, *por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros.” y se declara el café como bebida nacional*” conforme al pliego de modificaciones y al texto propuesto.

En constancia



II. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2017 SENADO

por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros” y se declara el café como bebida nacional.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene cuatro propósitos: a) incentivar el consumo interno; b) crear el programa de donación voluntaria “Quiero a los cafeteros”; c) establecer un marco para contribuir al bienestar del sector cafetero y **d) declarar el café como bebida nacional.**

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, aplican las siguientes definiciones:

- Pequeño productor:** Persona natural que explota o ejerce el control técnico, económico, administrativo sobre un área de café o finca cafetera mediante la toma de decisiones de siembra, eliminación o zoqueo del lote entre otras, y cuyos activos no superan el equivalente a doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes

(smlmv) siempre y cuando el 75% de sus activos estén invertidos en el sector cafetero y no menos de las 2/3 partes de sus ingresos provengan de dicha actividad.

- Recolector de café:** Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y por medidas durante la recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen. En ese sentido, la presente ley reconoce que el recolector de café puede ser considerado trabajador dependiente, contratista o independiente por cuenta propia.

Artículo 3°. *Cobertura mínima en materia de protección social.* Los pequeños productores y recolectores de café cuyo ingreso al mes sea inferior a un (1) smlmv, tendrán derecho a acceder a un piso mínimo de protección social integrado. El beneficiario, en todo caso, podrá acceder a los beneficios del Fondo de Solidaridad Pensional, en especial, el programa de adulto mayor.

Artículo 4°. Se creará el Comité Nacional de Formalización de la labor de Pequeños Productores y Recolectores de Café, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual estará conformado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Salud y la Protección Social y el Ministerio del Trabajo, el cual tendrá como función principal coordinar y ejecutar las medidas necesarias a nivel administrativo para desarrollar las disposiciones e incentivos contemplados en esta ley.

El gobierno buscará cómo se articula el fondo con los programas sociales del Fondo de Solidaridad Pensional y el piso mínimo legal.

CAPÍTULO I

Programa de donación “Quiero a los Cafeteros”

Artículo 5°. *Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros”.* Autorícese al Gobierno nacional la creación del programa de donación voluntaria denominado “Quiero a los Cafeteros”, que tendrá como propósito el recaudo organizado de aportes voluntarios hasta por el 10% con ocasión de la compra de café o productos de café con los parámetros que el Gobierno nacional determine.

Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad a la financiación de programas orientados a la mitigación y atención de los riesgos de vejez de los pequeños productores y recolectores de café.

Artículo 6°. *Creación del Fondo Social Cafetero*. Con el fin de administrar los recursos que se recauden por concepto del programa “*Quiero a los Cafeteros*”, créese un patrimonio autónomo que deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, y de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto expida el Gobierno nacional. La Junta Directiva del patrimonio autónomo deberá estar integrada, entre otros, por representantes del Gobierno nacional y del gremio cafetero en Colombia.

Parágrafo. El gobierno reglamentará lo acá previsto en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 7°. El Gobierno nacional a través del Dane realizará en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un censo nacional de pequeños productores y recolectores de café de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. El Gobierno nacional dispondrá los recursos para ello sin afectar la ejecución de los programas con cargo al Fondo Nacional de Café.

CAPÍTULO II

De la declaratoria del café como bebida nacional

Artículo 8°. *Declaratoria del café como bebida nacional*. Declárase al café como producto y bebida nacional de Colombia, en razón de su relevancia histórica, social, económica y cultural.

El gobierno realizará lo necesario para garantizar las denominaciones de origen del café colombiano.

CAPÍTULO III


De la promoción del consumo interno

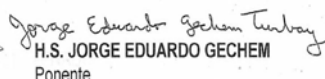
Artículo 9°. *Promoción del consumo interno*. Con miras a aumentar el consumo interno el Gobierno nacional adoptará acciones y estrategias para fomentar la innovación, el mejoramiento de la productividad y las calidades del café colombiano. Para tal efecto, las entidades estatales podrán generar espacios para apoyar la difusión y el conocimiento de las iniciativas que se adopten.

Artículo 10. *Inclusión del café en programas de alimentación*. El Estado adoptará acciones para fomentar la oferta y el consumo de café en el marco de los programas de alimentación financiados con recursos públicos.

Artículo 11. *Reglamentación*. El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.

Artículo 12. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


H.S. ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Coordinador Ponente


H.S. JORGE EDUARDO GECEM
Ponente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia para segundo Debate y Texto Propuesto para segundo Debate.

Número del Proyecto de ley: **100 de 2017 Senado**

Título del proyecto: *por la cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del programa de donación “Quiero a los Cafeteros”*.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente
Senado de la República
Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del

Senado de la República, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley 127 de 2017, Senado, *por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.*

1. ANTECEDENTES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria y fue puesto a consideración del Honorable Congreso de la República por los Senadores Eduardo Enrique Pulgar Daza, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Orlando Castañeda Serrano, Maritza Martínez Aristizábal y Nidia Marcela Osorio Salgado. Así como por el Representante a la Cámara Santiago Valencia González. El proyecto fue radicado ante el Senado de la República, el 15 de septiembre de 2017.

El día 5 de junio del año en curso la iniciativa fue aprobada unánimemente por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado. A partir de lo cual, dicha célula legislativa ha designado como ponentes para segundo debate a los honorables Senadores Mauricio Delgado, Enrique Pulgar Daza y Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

2. OBJETO

El Proyecto de ley número 127 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y se dictan otras disposiciones,* tiene por objeto el presente proyecto crear la Política contra la Pérdida y Desperdicio de Alimentos, estableciendo medidas para reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1. Constitución Política

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro,

venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

2. Decreto 2055 de 2009

Crea la CISAN, se definen sus integrantes, funciones, funcionamiento de la Secretaría Técnica, actividades de la misma y periodicidad de reuniones, entre otros.

3. Documento Conpes 113 de 2008

El cual define la política de Seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de garantizar la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

4. Declaración Universal de Derechos Humanos - 1948

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - 1966

Artículo 11:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas

que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan. (Subrayado fuera de texto original).

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La pérdida y desperdicios de alimentos es de suprema importancia en el mundo, actualmente fallecen muchas personas a causa del hambre y como contraste existe una gran pérdida y desperdicio de alimentos, con los cuales se podrían brindar a una gran cantidad de personas, es indispensable concientizar a todos los ciudadanos sobre el gran efecto que tiene perder y desperdiciar los alimentos, para poder lograr que un alimento llegue a su destino final, debe pasar por una serie de procesos ya sean de carácter agrícola, industrial, de transporte, etiquetado, etc., los cuales hacen que se genere un gran costo económico que tiene que asumir el país, y como resultado final gran cantidad de alimentos se pierden y no logran llegar a ser consumidos.

El hambre actualmente en el mundo mata más personas que el SIDA, la malaria y la tuberculosis juntos, según el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y por datos de esta misma entidad, se estima que en el mundo cada 60 segundos mueren 10 niños de hambre y más de 1.000 millones de personas sufren de hambre crónica, aproximadamente 795 millones de personas, es decir, una de cada nueve personas de la población mundial, se acuestan todas las noches con el estómago vacío.

Son cifras desalentadoras para el actual panorama nacional e internacional, es de extrema urgencia y prioridad optar medidas tendientes a cambiar el panorama de pérdida y desperdicio de alimentos, el mundo produce hoy mucho más alimento del necesario para todos los seres humanos, pero lo perjudicial es que no se valora cada alimento que está por salir al comercio y que ya se encuentra a la venta, y no se concientiza sobre lo catastrófico que puede ser para el ser humano y para el futuro del medio ambiente perder o desperdiciar alimentos.

La reducción es un tema bastante importante se quiere lograr reducir al máximo la pérdida y desperdicio de alimentos, es una tarea fundamental para evitar que los alimentos que se salen o están por salir a la cadena de mercado se pierdan y/o desperdicien, se busca lograr un compromiso de todos los ciudadanos en este propósito que se quiere hacer para beneficiar a las personas que se encuentran muriendo de hambre, a las futuras generaciones y al medio ambiente.

Las consecuencias de la pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia se ven reflejados, principalmente en los niños menores de edad, adultos de la tercera edad, población indígena, población afrodescendiente y personas con escasos recursos económicos, en nuestro país en los últimos años se ha visto una creciente cifra

de menores de edad que fallecen por causa del hambre.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA), informa que un aproximado de 146 millones de niños en países en desarrollo sufren de bajo peso para la talla (The State of the World's Children, UNICEF, 2009). Muchas veces, el hambre infantil es heredado: cada año, nacen aproximadamente 17 millones de niños con bajo peso, como resultado de una nutrición inadecuada antes y durante el embarazo.

En la Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia 2010 (ENSIN), el 42,7% de los hogares en Colombia se encuentra en inseguridad alimentaria, el 13,3% de la población menor de 55 años y el 10% de la población entre 5-17 años están en desnutrición crónica, o tienen retraso en su talla para la edad, 1 de cada 7 colombianos no consume diariamente ningún producto cárnico.

La creciente cifra de personas que sufren desnutrición, entre niños y adultos, afecta su crecimiento físico e intelectual, aumentando las enfermedades y epidemias en esta población, generando no solo un trauma psicológico para los niños y personas que padecen hambre, sino también para sus familiares, aumentando la pobreza y los problemas de salud.

Un tercio de los alimentos producidos en el mundo para el consumo humano se tiran o pierden, lo que ocasiona altos costos en los países industrializados, los cuales ascienden a casi 680 millones de dólares y a 310 mil millones en los países en desarrollo, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El mundo ve con preocupación cómo se pierden y desperdician alimentos, afectando la vida y salud de las personas y las economías de los países, motivo por el cual se ha visto la necesidad de crear políticas contra la pérdida y desperdicio de alimentos.

Así pues, el presente proyecto de ley tiene como objetivo crear una Política contra la Pérdida y Desperdicio de Alimentos, estableciendo medidas para reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes.

Así, se pretenden aportar soluciones a una de las más grandes paradojas de nuestro tiempo: la inseguridad alimentaria que se sucede al tiempo que el mundo produce alimentos suficientes para suplir con creces la demanda de los mismos.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (FAO, por sus siglas en inglés), actualmente la producción mundial de alimentos es suficiente para suplir las necesidades nutricionales de todos

los habitantes en el planeta. Tan es así, que, si tan solo se recuperara la mitad de los alimentos que se pierden o se desperdician actualmente, igual se cumpliría con la meta de hambre cero a nivel global. Tal situación, como se verá más adelante, se replica en idénticas circunstancias para nuestro país.

Como se verá a continuación, Colombia no es ajena a la paradoja anteriormente esbozada. Por ello, se pretenden implementar diferentes estrategias que involucran obligaciones concretas y exigibles, tanto para el Gobierno nacional como para los intervinientes en la cadena de suministro de alimentos, de tal manera que puedan evitar la concreción de los fenómenos de pérdida y desperdicio de alimentos, tanto para el consumo humano como animal, en el territorio nacional.

4.1 SITUACIÓN NUTRICIONAL NACIONAL E INTERNACIONAL

En el mundo, casi 795 millones de personas se encuentran en situación de subalimentación¹ vive en condiciones de inseguridad alimentaria, es decir, en Colombia para el año 2015, el 8.8%² (4.280.000 personas aproximadamente) de la población se encontraba en situación de subalimentación, es decir, en un “Estado, con una duración de al menos un año, de incapacidad para adquirir alimentos suficientes, que se define como un nivel de ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria.”³. En el mismo sentido, de acuerdo con el Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, señor Anthony Lake, en Colombia, al menos uno de cada diez niños se encuentra en condiciones de desnutrición crónica⁴.

La situación en Colombia es crítica. De acuerdo con un estudio recientemente publicado por la Universidad Nacional de Colombia, el cual fue realizado por la catedrática y socióloga, doctora Nubia Yaneth Ruiz, las muertes asociadas a la desnutrición son una tragedia que afecta a todos los municipios y regiones del país. De acuerdo con dicho estudio, y tomando en consideración los

datos provistos por la serie de estadísticas vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en los últimos años se han causado un total de 65.634 decesos por causas atribuibles a deficiencias crónicas en materia nutricional, la mayoría de estos acaecen en niños y niñas menores de cinco años y en adultos mayores de 65 años, los cuales se presentan en el 74.7% de los municipios de la geografía nacional, presentándose una mayor prevalencia sobre el total de muertes registradas en los departamentos de Guajira, Vaupés, Guainía, Vichada, Meta, Bolívar.^{5 6}

Ahora bien, es necesario resaltar que esta cifra puede ser mayor. La Sociedad Colombiana de Pediatría, en nota de prensa al diario *El Tiempo*, denuncia que muchos de los decesos de niños, en donde la desnutrición es la causa fundamental del deceso, quedan bajo otro diagnóstico (neumonías, diarreas e infecciones graves). Puntualiza dicha asociación que, en Colombia, podría haber un considerable subregistro de las cifras de decesos por desnutrición. En adición a lo anterior, la doctora Clemencia Mayorga, miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Colombiana de Pediatría, en la misma nota periodística asegura que la desnutrición crónica impacta de manera prolongada la salud general y el desarrollo de los niños, principalmente el crecimiento cerebral y, por ende, su capacidad cognitiva y de aprendizaje, lo cual se traduce en más pobreza a largo plazo⁷.

En este punto de la discusión es menester llamar la atención sobre la gran paradoja a la que el país se está enfrentando, lo anterior por cuanto el fenómeno de la muerte por desnutrición se está presentando mayoritariamente en aquellas entidades territoriales con vocación eminentemente agrícola y pecuaria, en las cuales, desafortunadamente, el abandono del Estado, la falta de infraestructura y atención de las necesidades básicas en conjunto con una política económica que privilegia la explotación de recursos minero-energéticos, han sido las principales responsables de la crisis alimentaria y social en la que se ven inmersos.

¹ *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo*. Mensajes clave. Food and Agricultural Organization (FAO). 2015. En: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf> (Recuperado el 11/04/2016).

² *Mapa del Hambre 2015 de la FAO*. El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo Food and Agricultural Organization (FAO). 2015. En: <http://www.fao.org/hunger/es/b> (Recuperado el 11/04/2016).

³ *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo*. Glosario. Food and Agricultural Organization (FAO). 2015. En: <http://www.fao.org/hunger/glossary/es/> (Recuperado el 11/04/2016).

⁴ *Uno de cada diez niños en Colombia sufre de desnutrición crónica: UNICEF*. El Espectador. 6 de marzo de 2016. Tomado de: <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/uno-de-cada-diez-ninos-colombia-sufre-desnutricion-cron-articulo-620609> (Recuperado el 11/04/2016).

⁵ *El impactante mapa de la desnutrición en Colombia: 18 muertes diarias según investigación de la Universidad Nacional*. RCN Radio. 11/04/2016 En: <http://www.rcnradio.com/audios/impactante-mapa-la-desnutricion-colombia-18-muertes-diarias-segun-investigacion-la-universidad-nacional/> (Recuperado el 11/04/2016).

⁶ *La Guajira, punta del iceberg de la desnutrición en Colombia*. María Luzday Ayala Villamil. Unimedios Bogotá - UN Periódico. (09/04/2016) En: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/la-guajira-punta-del-icebergi-de-la-desnutricion-en-colombia.html> (Recuperado el 11/04/2016).

⁷ *El dramático mapa de la desnutrición infantil en Colombia*. *El Tiempo*. (19/07/2014) En: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/salud/desnutricion-infantil-en-colombia/14272676> Recuperado el 11/04/2016.

Con respecto a la desnutrición infantil, se resalta que es la región Caribe, Urabá y Chocó como los lugares con mayor prevalencia. Ahora, en lo referente a las tasas de mortalidad infantil, se tiene que las mismas resultan significativas en departamentos como Tolima, Sucre, Meta, Caquetá y Huila, donde las condiciones de inseguridad alimentaria es el denominador común⁸.

Respecto a la distribución por género de los decesos arriba registrados, el estudio resalta que: el impacto sobre los infantes varones es mayor que en las niñas; en el caso de los adultos, dicho impacto se invierte, dado que son las mujeres las que fallecen más debido a las complicaciones de salud, que tienen como antecedente la desnutrición⁹.

En lo referente a la distribución etaria, las estadísticas registran 9.334 defunciones de menores por problemas de salud derivados de la falta de alimentación adecuada, dentro de estos, el 67.7% del total se encuentra compuesto por menores de un año, esto es, 6.309 infantes fallecieron por física hambre en el período que comprende el estudio realizado por la doctora Ruiz¹⁰.

4.2 CONTEXTO GLOBAL Y NACIONAL SOBRE LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS

A pesar de las dramáticas cifras anotadas en el numeral anterior, el problema del hambre en el mundo y en Colombia no es una cuestión de oferta sino una cuestión de accesibilidad y distribución equitativa. De acuerdo con la FAO, un tercio del total de la producción de alimentos se pierde¹¹ o se desperdicia¹², esto es, mil trescientos millones de toneladas de alimentos van a la basura. Ahora bien,

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ La FAO en la iniciativa mundial sobre la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos define pérdida como “la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos. En concreto, son los productos agrícolas o pesqueros destinados al consumo humano que finalmente no se consumen o que han sufrido una disminución en la calidad que se refleja en su valor nutricional, económico o inocuidad alimentaria”. En: *Iniciativa Mundial sobre la Reducción de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos - Save Food*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2014. En: <http://www.fao.org/3/a-i4068s.pdf> (Recuperado el 15/01/2016).

¹² La FAO en la iniciativa mundial sobre la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos define desperdicio como “alimentos inicialmente destinados al consumo y que son desechados o utilizados de forma alternativa (no alimentaria) - ya sea por elección o porque se haya dejado que se estropeen o caduquen por negligencia.” En: *Iniciativa Mundial sobre la Reducción de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos - Save Food*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2014. En: <http://www.fao.org/3/a-i4068s.pdf> (Recuperado el 15/01/2016).

la oferta de alimentos a nivel global es tan grande, que, de acuerdo con la misma organización, tan solo recuperando el 50 por ciento de los alimentos que se desperdician, se podría alimentar a toda la población del planeta.

Así pues, a nivel global, se estima que el 30% de los cereales, entre un 40% y un 50% de los tubérculos, un 45% de las frutas y hortalizas, un 20% de oleaginosas y legumbres, un 20% de las carnes y un 35% de los pescados, se pierde o se desperdicia, lo cual, además de ser paradójico en las circunstancias actuales en donde casi mil millones de personas se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria, contribuye de manera directa a saturar los recursos naturales requeridos para la producción.

Así, se desperdician grandes cantidades de tierras fértiles, agua, energía, recursos e incentivos económicos (muchas veces exiguos) para incentivar la producción en el campo. Adicionalmente, la FAO ha lanzado una alerta sobre la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que el fenómeno del desperdicio y la pérdida de alimentos desarrolla, la cual contribuye de manera directa y activa al Cambio Climático¹³.

En ese sentido, de acuerdo con proyecciones y análisis realizados por parte de la Organización Internacional antes mencionada, si la pérdida y el desperdicio de alimentos fuera un país, en términos de emisiones de dióxido de carbono en giga-toneladas, ocuparía el tercer lugar, solo detrás de la República Popular China y de los Estados Unidos de América, desplazando a grandes economías como la Federación Rusa, India o Japón así:

En Colombia, de acuerdo al recientemente publicado Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia, realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) fechado el 28 de marzo del 2016, se pueden consumir 28.5 millones de toneladas de alimentos por año, distribuidos de la siguiente manera:

CUADRO 1 CONSUMO POTENCIAL DE ALIMENTOS POR GRUPO EN COLOMBIA (2016)	
Grupo de Alimentos	Consumo Potencial
Frutas y Verduras	10.434.327 toneladas
Raíces y Tubérculos	4.938.546 toneladas
Productos Lácteos	129.062 toneladas
Productos Cárnicos	2.326.467 toneladas
Pescados	328.660 toneladas
Granos	1.162.595 toneladas
Cereales	9.242.584 toneladas
Total Consumo Potencial	28.562.241 toneladas

Fuente: Elaboración Propia. Datos en: Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia. DNP. (2016).

¹³ *Pérdida y Desperdicio de Alimentos*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En: <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/es/> (Recuperado el 01/03/2016).

Ahora bien, anualmente en el país, se pierde un 22% de los alimentos (equivalentes a 6.22 millones de toneladas/año), mientras que se desperdicia un 12% de los mismos (lo que equivale a 3.53 millones de toneladas/año). Es decir, un 34% de los alimentos que se producen y/o ingresan al territorio nacional terminan en la basura.

En suma, los colombianos están desechando un total de 9.76 millones de toneladas por año, de los cuales, según los estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación, el 40,5% (3,95 millones toneladas) se pierde en la etapa de producción agropecuaria, el 19,8% (1,93 millones de toneladas) se pierde en el proceso de poscosecha y almacenamiento, el 3,5% (342 mil toneladas) en los procesos de procesamiento industrial. Por su parte, el 20,6% (2,01 millones de toneladas) se desperdicia en la distribución y retail y el 15,6% (1,53 millones de toneladas) se desperdicia en los hogares.

Las cifras para nuestro país, por grupo de alimentos, porcentaje y cantidad en toneladas relacionadas con la pérdida y el desperdicio de alimentos, presentadas en dicho informe, son las siguientes:

CUADRO 2 PÉRDIDA DE ALIMENTOS POR GRUPO ALIMENTARIO EN COLOMBIA (2016)			
Grupo de alimentos	Cantidad de grupo alimentario producido anualmente	Toneladas de producto perdido	Porcentaje de pérdida respecto a total producido
Frutas y Verduras	10.434.327 toneladas	6.100.000 toneladas	72%
Raíces y Tubérculos	4.938.546 toneladas	1.462.567 toneladas	29.6%
Productos Lácteos	129.062 toneladas	10.335 toneladas	36%
Productos Cárnicos	2.326.467 toneladas	163.856 toneladas	11.57%
Pescados	328.660 toneladas	16.456 toneladas	33%
Granos	1.162.595 toneladas	7.525 toneladas	5%
Cereales	9.242.584 toneladas	179.761 toneladas	23%

Fuente: Elaboración Propia. Datos en: Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia. DNP. (2016).

CUADRO 3 DESPERDICIO DE ALIMENTOS POR GRUPO ALIMENTARIO EN COLOMBIA (2016)			
Grupo de alimentos	Cantidad de grupo alimentario producido anualmente	Toneladas de producto perdido	Porcentaje de pérdida respecto a total producido
Frutas y Verduras	10.434.327 toneladas	1.699.910 toneladas	28%
Raíces y Tubérculos	4.938.546 toneladas	944.198 toneladas	19.1%
Productos Lácteos	129.062 toneladas	18.732 toneladas	64%

CUADRO 3 DESPERDICIO DE ALIMENTOS POR GRUPO ALIMENTARIO EN COLOMBIA (2016)			
Grupo de alimentos	Cantidad de grupo alimentario producido anualmente	Toneladas de producto perdido	Porcentaje de pérdida respecto a total producido
Productos Cárnicos	2.326.467 toneladas	105.412 toneladas	4.5%
Pescados	328.660 toneladas	33.341 toneladas	67%
Granos	1.162.595 toneladas	140.550 toneladas	95%
Cereales	9.242.584 toneladas	592.569 toneladas	77%

*

CUADRO 4 PÉRDIDA Y DESPERDICIO ACUMULADO DE ALIMENTOS POR GRUPO EN COLOMBIA (2016)		
Grupo de alimentos	Pérdida y desperdicio acumulado de producto / total producido de grupo alimentario (%)	Toneladas de producto perdido y desperdiciado
Frutas y Verduras	58%	6.1 millones de toneladas
Raíces y Tubérculos	49%	2.4 millones de toneladas
Productos Lácteos	23%	29 mil toneladas
Productos Cárnicos	12%	269 mil toneladas
Pescados	15%	50 mil toneladas
Granos	13%	148 mil toneladas
Cereales	8%	772 mil toneladas

Fuente: Elaboración Propia. Datos en: Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia. DNP. (2016).

En el mapa regional, de acuerdo con las cifras del Departamento Nacional de Planeación, las cantidades y el porcentaje de pérdidas y desperdicios de alimentos es el siguiente:

CUADRO 5 PÉRDIDA DE ALIMENTOS POR REGIÓN			
Región	Departamentos	Cantidad de alimentos perdidos	Porcentaje sobre el total Nacional
Central	Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander	1.725.095 toneladas	27.7%
Caribe	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre	1.131.099 toneladas	18.2%
Eje Cafetero	Antioquia, Risaralda, Caldas y Quindío	1.066.965 toneladas	17.1%
Pacífico	Chocó, Nariño, Cauca, Valle del Cauca	1.063.159 toneladas	17.1%
Llanos	Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada	678.383 toneladas	10.9%
Centro Sur	Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas	557.023 toneladas	9.0%
Total Nacional		6.221.724 toneladas	100%

Fuente: Elaboración Propia. Datos en: Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia. DNP. (2016).

CUADRO 6 DESPERDICIO DE ALIMENTOS POR REGIÓN			
Región	Departamentos	Cantidad de alimentos desperdiciados	Porcentaje sobre el total Nacional
Central	Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander	1.708.919 toneladas	48.03%
Caribe	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre	472.844 toneladas	13.4%
Eje Cafetero	Antioquia, Risaralda, Caldas y Quindío	646.654 toneladas	18.3%
Pacífico	Chocó, Nariño, Cauca, Valle del Cauca	488.539 toneladas	13.8%
Llanos	Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada	71.031 toneladas	2.0%
Centro Sur	Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas	146.724 toneladas	4.2%
Total Nacional		3.534.711 toneladas	100%

Fuente: Elaboración Propia. Datos en: Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia. DNP. (2016).

Las cifras, por grupo de alimentos, porcentaje y cantidad en toneladas presentadas en dicho informe son las siguientes:

CUADRO 7 PÉRDIDA DE ALIMENTOS POR GRUPO ALIMENTARIO EN COLOMBIA (2016)			
Grupo de alimentos	Cantidad de grupo alimentario producido anualmente	Toneladas de producto perdido	Porcentaje de pérdida respecto a total producido
Frutas y Verduras	10.434.327 toneladas	6.100.000 toneladas	72%
Raíces y Tubérculos	4.938.546 toneladas	1.462.567 toneladas	29.6%
Productos Lácteos	129.062 toneladas	10.335 toneladas	36%
Productos Cárnicos	2.326.467 toneladas	163.856 toneladas	11.57%
Pescados	328.660 toneladas	16.456 toneladas	33%
Granos	1.162.595 toneladas	7.525 toneladas	5%
Cereales	9.242.584 toneladas	179.761 toneladas	23%

Fuente: Elaboración Propia. Datos en: Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia. DNP. (2016).

CUADRO 8 DESPERDICIO DE ALIMENTOS POR GRUPO ALIMENTARIO EN COLOMBIA (2016)			
Grupo de alimentos	Cantidad de grupo alimentario producido anualmente	Toneladas de producto perdido	Porcentaje de pérdida respecto a total producido
Frutas y Verduras	10.434.327 toneladas	1.699.910 toneladas	28%
Raíces y Tubérculos	4.938.546 toneladas	944.198 toneladas	19.1%
Productos Lácteos	129.062 toneladas	18.732 toneladas	64%
Productos Cárnicos	2.326.467 toneladas	105.412 toneladas	4.5%
Pescados	328.660 toneladas	33.341 toneladas	67%
Granos	1.162.595 toneladas	140.550 toneladas	95%
Cereales	9.242.584 toneladas	592.569 toneladas	77%

Fuente: Elaboración Propia. Datos en: Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia. DNP. (2016).

CUADRO 9 PÉRDIDA Y DESPERDICIO ACUMULADO DE ALIMENTOS POR GRUPO EN COLOMBIA (2016)		
Grupo de alimentos	Pérdida y desperdicio acumulado de producto / total producido de grupo alimentario (%)	Toneladas de producto perdido y desperdiciado
Frutas y Verduras	58%	6.1 Millones de Toneladas
Raíces y Tubérculos	49%	2.4 Millones de Toneladas
Productos Lácteos	23%	29 Mil Toneladas
Productos Cárnicos	12%	269 Mil Toneladas
Pescados	15%	50 Mil Toneladas
Granos	13%	148 Mil Toneladas
Cereales	8%	772 Mil Toneladas

Fuente: Elaboración Propia. Datos en: Estudio de Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia. DNP. (2016).

Ahora bien, una de las más graves conclusiones de dicho informe indica que con el total de los alimentos que se pierden y se desperdician (9.76 millones de toneladas al año) se podría alcanzar a alimentar a la ciudad de Bogotá durante el mismo lapso de tiempo. En ese sentido teniendo en cuenta que el porcentaje de personas sobre el total de la población que se esbozó anteriormente que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria (8.8% de la población) que asciende a una cifra cercana a las 4.280.000 de personas, se estima que tan solo con un 53.5% (equivalentes a 5.221.600 toneladas) del total de alimentos que se pierden o se desperdician actualmente en nuestro país, podría garantizarse de manera efectiva que ningún colombiano se encontrara en estado de subalimentación, esto es, podríamos alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 2, encaminado a poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición para todos los habitantes.

4.3 EXPERIENCIA COMPARADA

A abril de 2016, se plantea que, en cuatro Estados, a saber: Francia¹⁴, Italia¹⁵ y España¹⁶

¹⁴ LOI número 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (1) En: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo/texte> (Recuperado el 15/04/2016); *La loi sur la lutte contre le gaspillage alimentaire adoptée au Parlement*. Le Monde. (03/02/2016) En: http://www.lemonde.fr/planete/article/2016/02/03/la-loi-sur-la-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-adoptee-au-parlement_4858807_3244.html (Recuperado el 30/03/2016).

¹⁵ Nueva ley en Italia contra el despilfarro alimentario. ABC Internacional. (17/03/2016). En: http://www.abc.es/internacional/abci-nueva-ley-italia-contra-despilfarro-alimentario-201603170620_noticia.html (Recuperado el 30/03/2016); Scheda: Ecco Cosa Prevede La Legge Antisprechi. Rai News. En: <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Scheda-ecco-cosa-prevede-la-legge-antisprechi-50ed58af-0458-4e0c-94a9-28e20a777aa9.html> (Recuperado el 30/03/2016).

¹⁶ El Congreso apoya que distribuidores de alimentos donen los restos. Europa Press (07/04/2016) En: <http://www.europapress.es/epsocial/politica-social/noticia-congreso-pide-gobierno-obligar-ley-distribuidores-alimentos-donar-restos-20160406185215.html> (Recuperado el 13/04/2016).

y Perú¹⁷, han desarrollado, han planteado o se espera que planteen en el corto plazo iniciativas legislativas orientadas en el sentido del presente proyecto de ley.

Ahora bien, del estudio de los documentos disponibles tan solo se aborda la problemática humana, obviando la atención que se le podría proveer a los animales, dada su calidad de seres sintientes y sujetos de protección especial.

En este momento no es posible estimar el éxito de las anteriores iniciativas, todo lo anterior por cuanto no llevan más de seis meses de ser aprobadas para el caso francés e italiano. Sin embargo, si se considera relevante enunciar que en otras latitudes el problema del desperdicio de alimentos está siendo abordado de manera directa, imponiendo obligaciones a todos los sectores de la sociedad, lo anterior con el único propósito de mejorar las condiciones nutricionales de la población y aportar al medio ambiente y a la preservación de los cada vez más exiguos recursos.

Adicionalmente es pertinente anotar que la Organización de las Naciones Unidas, a través de la FAO ha sido enfática en promover la implementación de programas que permitan disminuir la cantidad de alimentos que se pierden y se desperdician, todo lo anterior con el propósito de aportar de manera directa a la solución del hambre a nivel mundial, al tiempo que se solicita racionalizar los recursos naturales y energéticos que se emplean a lo largo de la cadena de suministro de alimentos, por cuanto existen graves implicaciones en materia ambiental derivado del uso insostenible de los mismos.

5. CONSIDERACIONES ADICIONALES

No se realizan proposiciones modificativas, supresivas ni aditivas al articulado del proyecto aprobado en primer debate al interior de la Comisión Séptima Constitucional permanente de Senado, por considerar que la iniciativa permite, contribuye a la mitigación del hambre y la malnutrición que actualmente se presenta en el territorio nacional.

6. IMPACTO FISCAL

La implementación del proyecto de ley de referencia no supone la destinación de recursos públicos. En el mismo sentido, debe decirse que el articulado de la iniciativa no realiza autorizaciones para que el Gobierno nacional apropie recursos del Presupuesto General de la Nación. A partir de lo cual es prudente afirmar que el impacto fiscal de la iniciativa es nulo.

No obstante, pese a plantear que no existe impacto fiscal debe tenerse en cuenta la posición jurisprudencial del alto tribunal constitucional que, en Sentencia C-625 de 2010, ha manifestado

lo siguiente respecto de la estimación del impacto fiscal por parte del legislativo en el marco del trámite congresional que deben seguir todos los proyectos:

“...si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionad.”ⁱ Subrayado fuera de texto original.

7. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, solicito a la Plenaria del Senado de la República, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 127 de 2017, Senado, *por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo al texto aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado.

TEXTO DEFINITIVO

(Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha: martes cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018), según acta número 44, de la Legislatura 2017-2018, AL Proyecto de ley número 127 de 2017.

por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es crear la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, estableciendo medidas para reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes.

La reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos implica sensibilizar, formar,

¹⁷ Congreso estudia ley que facilitará la donación de alimentos. El Comercio. (03/12/2015) En: <http://elcomercio.pe/economia/peru/congreso-estudia-ley-que-facilita-ra-donacion-alimentos-noticia-1860986> (Recuperado el 12/04/2016).

ⁱ Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M. P. Nilson Pinilla.

movilizar y responsabilizar a los productores, transformadores, distribuidores de productos alimenticios, consumidores y asociaciones a nivel local, departamental y nacional para realizar un manejo adecuado de los alimentos priorizando como destino final el consumo humano.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones que conforman la presente ley serán aplicables a todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionadas directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia.

Artículo 3°. *Priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo humano.* Las acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo humano se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:

- a) Reducción;
- b) Consumo humano;
- c) Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;
- d) Alimentación animal;

Artículo 4°. *Priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo animal.* Las acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo animal se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:

- a) Reducción;
- b) Alimentación animal;
- c) Destrucción.

CAPÍTULO II

Política Contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos

Artículo 5°. *Política Contra la Pérdida y Desperdicio de Alimentos.* Créese la Política Contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, la cual estará a cargo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), y cuyo objetivo principal será la configuración de medidas comprensivas e integrales que permitan evitar los fenómenos de pérdida cuantitativa y cualitativa de alimentos destinados al consumo humano, así como el desperdicio de estos a lo largo de la cadena de suministro en el territorio nacional.

La Política Contra el Desperdicio de Alimentos **se orientará** a promover condiciones que permitan evitar las pérdidas y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano y animal, estos últimos en su calidad de seres sintientes.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), contará con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para el diseño, formulación e implementación de

la Política Contra el Desperdicio de Alimentos formulando incentivos a los destinatarios de las medidas.

Artículo 6°. *Objetivos de la Política contra la pérdida y el Desperdicio de Alimentos.* La Política contra la pérdida y el desperdicio de Alimentos tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Contribuir al derecho humano a la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana.
2. Aportar, desde su competencia, a la materialización del Objetivo número 1, 2 y 12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Impulsar medidas que prevengan las pérdidas y desperdicios de alimentos.
4. En el marco de la misma, realizar estudios y emitir recomendaciones que permitan mejorar la planificación de la producción de los alimentos adaptada a las dinámicas de Mercado.
5. Promover prácticas de producción y procesamiento de alimentos y elaborar estrategias y programas destinados a la promoción de sistemas alimentarios socialmente adecuados y ambientalmente sostenibles, que abarquen a su vez, la configuración de las dietas y el consumo.
6. Impulsar estrategias destinadas a garantizar la eficiencia de la cadena de suministro de alimentos.
7. Garantizar que todos los actores intervinientes en la cadena de suministro de alimentos, con especial énfasis en los campesinos, las mujeres y los pequeños productores, sean beneficiarios de la política pública de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos.
8. Realizar campañas educativas anuales, de comunicación y publicidad que orienten a la ciudadanía acerca de la importancia de adoptar medidas contra la pérdida y el desperdicio de los alimentos. Todo lo anterior a través de programas y alocuciones por medios de comunicación escrita, visual y radiofónica de carácter local, regional y nacional.
9. Articular y desarrollar las medidas contempladas en la presente ley, con las que a futuro se implementen en el marco de la Política contra el Desperdicio de Alimentos.
10. Formular propuestas y comentarios relacionados con el fondo para la distribución de alimentos a las personas pobres y la libre donación de alimentos, bienes y servicios, así como proyectos innovadores destinados a limitar los residuos.
11. Formular propuestas para el desarrollo de iniciativas de información y sensibilización para la donación y la recuperación de excedentes de alimentos, así como para la promoción y el conocimiento de las herramientas en relación con las donaciones.

1. En el marco de la misma, realizar actividades de vigilancia de los excedentes y residuos de alimentos.
2. Promover de proyectos y estudios innovadores destinados a limitar el uso de los residuos de alimentos y de los excedentes de alimentos, con especial referencia a su lugar de destino para los más desfavorecidos.
3. Formular propuestas para promover el trabajo en red y la agregación de las iniciativas promovidas por entidades públicas y privadas que distribuyen alimentos a los más necesitados sobre una base territorial.
4. Contribuir a generar condiciones de seguridad nutricional y de alimentación adecuada que contribuyan a la nutrición de los animales, reconocidos como seres sintientes, de manera tal que se favorezca su desarrollo, mantenimiento, reproducción, productividad y/o adecuación a un mejor estado de salud.
5. Gestionar ante los entes correspondientes, un marco normativo tributario eficaz, que estimule a las empresas agropecuarias, industriales, comercializadoras y sector consumo a no destruir alimentos y sancione a aquellas que lo sigan haciendo por fuera de los parámetros de la presente ley y sus desarrollos.

Parágrafo 1°. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se encargará de implementar la Política Contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Para la implementación de la Política y el desarrollo de los objetivos que se contemplan en la presente ley, deberá invitar a sus sesiones de trabajo a las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, instituciones académicas y/o gremios económicos que considere necesarios para el desarrollo integral y apropiado de los mismos.

CAPÍTULO III

Medidas contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos

Artículo 7°. *Medidas contra la ineficiencia en la cadena de suministro de alimentos.* El Gobierno nacional contará con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para diseñar e implementar una política pública integral que permita disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos en la cadena de suministro de alimentos y que coadyuve las disposiciones contempladas en la presente ley.

Artículo 8°. *Medidas para **prevenir** la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano.* Las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción agropecuaria, industrial, y comercialización de alimentos aptos para el consumo humano, bien sea al por mayor o al detal, alimentos frescos y/o procesados, estarán obligadas a no destruir, desnaturalizar o afectar la aptitud para el consumo humano de los alimentos

que se encuentren en sus inventarios o bajo su administración. Para ello deberán:

1. Realizar las acciones necesarias para **prevenir** las pérdidas, **reducir y prevenir** los desperdicios generados en el proceso de producción, poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.
2. En el caso que en el proceso de producción, poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje y comercialización hayan quedado alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados, **se podrá entregar** a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos con destino al cubrimiento de las necesidades de la población en general, buscando de esta manera defender, proteger y promocionar los derechos humanos y que cuenten con la logística requerida para la consecución, recepción, almacenamiento, separación, clasificación, conservación y distribución de los alimentos recibidos en donación, lo cual deberá ser certificado por la autoridad competente. **En todo caso, se priorizará a las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen el objeto social de referencia en escenarios y ambientes educativos.**

Parágrafo 1°. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contempladas en el presente artículo acarreará las sanciones establecidas en la presente ley, las cuales iniciarán su aplicación un año después de su entrada en vigencia.

Parágrafo 2°. Después de agotadas las acciones del numeral 9.1 y 9.2 de manera subsidiaria, los alimentos se podrán destinar para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el **tres** por ciento (**3%**) del total de alimentos para consumo humano que se encuentre en la suma del inventario inicial más las compras”.

Artículo 9°. *Personas Beneficiarias.* Las personas beneficiarias de los alimentos entregados a las Organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas serán prioritariamente sin discriminar su prevalencia, los menores de edad, las mujeres gestantes y lactantes, la tercera edad, población en situación de discapacidad, pobreza y pobreza extrema, las organizaciones no gubernamentales que tienen como objeto programas de nutrición y alimentación de la población, los jardines infantiles, las madres comunitarias, y en general todo ser humano que por sus condiciones de vida padezca de los sufrimientos de la desnutrición y del hambre.

Parágrafo 1°. En todo caso, se deberá priorizar la entrega de alimentos en las regiones que se encuentren en crisis humanitarias por desnutrición, se reporten casos de mortalidad de menores de edad por desnutrición y/o por causas asociadas, se presente escasez de alimentos y se vean afectados principalmente los menores de edad, siempre y cuando se cuente con la logística requerida.

Artículo 10. *Medidas para la aplicación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos destinados al consumo animal.* Quienes se dediquen a la producción y comercialización de alimentos aptos para el consumo animal deberán adelantar las siguientes acciones:

11.1 Realizar las acciones necesarias para prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios generados en el proceso de producción, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.

11.2 Si al cabo de los procesos referidos en el numeral anterior quedasen alimentos aptos para el consumo animal que no se lograron comercializar, estos **se podrán entregar** a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a los cosos municipales, centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro, legalmente constituidas cuyo objeto social en sus estatutos contemple la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito a animales en estado de abandono.

Parágrafo 1°. La entrega de los alimentos de que trata el presente artículo genera la aplicación de los beneficios reconocidos en el estatuto tributario para las donaciones.

Parágrafo 2°. Después de agotadas las acciones del numeral 11.1 y 11.2 de manera subsidiaria, los alimentos se podrán destinar para procesos distintos al consumo animal, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el **tres por ciento (3%)** del total de alimentos para consumo animal que se encuentre en la suma del inventario inicial más las compras.

Artículo 11. *Disposición de alimentos para consumo humano o animal producto de mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación.* La mercancía aprehendida, decomisada o abandonada a favor de la Nación de la que se pueda disponer de conformidad con el artículo 526 del Estatuto Aduanero o la norma que aplique, y sea apta para consumo humano o animal se entregará en los términos de los artículos 9° y 11 de la presente ley siempre que se encuentre en condiciones de seguridad y salubridad a través de los controles fitosanitarios que adelanten las autoridades competentes de conformidad con la reglamentación vigente.

Artículo 12. *Formación en la etapa de producción.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura, impulsará, promoverá e implementará buenas prácticas agrícolas

tendientes a reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos.

Artículo 13. *Semana de la reducción de pérdidas o desperdicios de alimentos.* Se celebrará la Semana de la Reducción de Pérdidas o Desperdicios de Alimentos, en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos, con el fin de sensibilizar y formar a la población colombiana sobre el impacto de este problema, así como de las posibles soluciones para fomentar su práctica social.

Se autoriza al Gobierno nacional, acorde a sus funciones, a destinar las partidas presupuestales necesarias con el fin de cumplir con los objetivos de esta ley.

Parágrafo. Las instituciones educativas de preescolar, básica y media podrán integrar esta temática en el marco de la promoción de estilos de vida saludable durante el año académico.

CAPÍTULO IV

Sistema de medición y control de pérdidas y desperdicio de alimentos

Artículo 14. *Sistema de medición.* El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) será la entidad encargada de realizar los cálculos de las pérdidas y desperdicios de alimentos en Colombia, con datos nacionales, regionales, departamentales y municipales. También teniendo en cuenta los sectores económicos agrícola, industrial, de servicios y consumo.

Esta medición se realizará anualmente conforme a las entregas o reportes de datos mencionados en el artículo anterior, la cual se tendrá en las unidades de peso medida acogidas por el país (kg) y precio de producción (\$).

Artículo 15. *Deber de reporte de datos y estadísticas.* El Gobierno nacional deberá publicar un reporte anual de las pérdidas o desperdicios de alimentos generados, de acuerdo con las unidades de medida acogidas en Colombia, esto es, peso (kg) y precio de producción (pesos).

Artículo 16. *Publicación.* La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) publicará los resultados compilados del Sistema de Medición y Reporte de Datos contemplados en la presente ley.

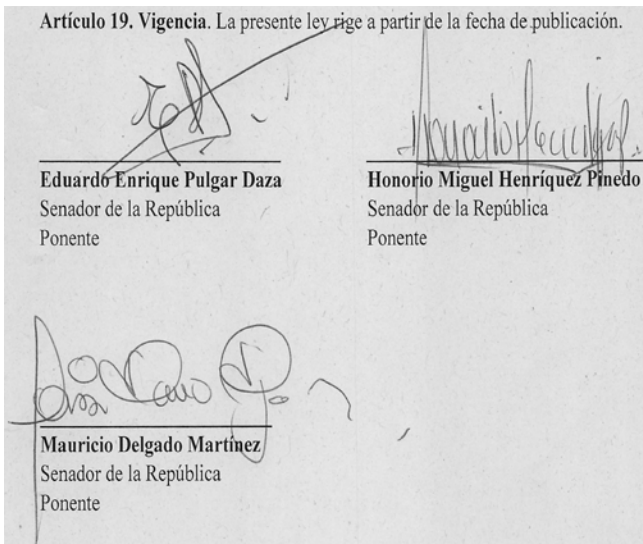
CAPÍTULO V

Sanciones, vigencia y derogatoria

Artículo 17. *Sanciones.* El incumplimiento de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos será objeto de multas y sanciones administrativas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de conformidad con la reglamentación del Estatuto Tributario y en lo no previsto por este, el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 o la ley que la sustituya o modifique.

Artículo 18. *Limitación de la responsabilidad.* Las instituciones receptoras de los alimentos serán responsables del recibo, el almacenamiento y la calidad de los alimentos que entregan a la población beneficiaria para ello, cumplirán las condiciones que la normatividad rija en material de almacenamiento, manipulación, conservación y distribución de productos aptos para consumo humano.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de publicación.



LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a 20 de junio 2018

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, el siguiente informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate.

Número del proyecto de ley: 127 de 2017 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 469 - Jueves, 21 de junio de 2018
SENADO DE LA REPÚBLICA
INFORMES DE CONCILIACIÓN **Págs.**
PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República de Colombia, y texto propuesto al Proyecto de ley número 205 de 2018 Senado, 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 100 de 2017 Senado, por la cual se favorece la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno y se autoriza la creación del Programa de Donación “Quiero a los Cafeteros”. 4

Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 127 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones..... 13