



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1659

Bogotá, D. C., jueves, 18 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 10 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 DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2021 SENADO – 083 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 227 DE 2021 SENADO, 083 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PANELA Y MIELES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

La presente ponencia consta de la siguientes partes:

1. Síntesis y objeto del Proyecto de Ley
2. Contenido del Proyecto de Ley
3. Trámite del Proyecto de Ley
4. Importancia y necesidad del Proyecto de Ley
5. Proposición
6. Texto propuesto

1. Síntesis y objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto dotar al sector panelero y a su institucionalidad de un instrumento financiero y comercial de participación en el mercado que se denomina el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles.

El proyecto de ley contiene 15 artículos, cuyo contenido normativo es la creación del Fondo de Estabilización de Precios, su objeto, naturaleza jurídica, asimismo crea el comité directivo del fondo como órgano de gobierno y le asigna sus funciones, determina los sujetos pasivos de la estabilización, beneficiarios, y establece el procedimiento para la determinación del precio de estabilización, y las fuentes de financiación entre otros mecanismos.

Este proyecto pretende beneficiar a 350.000 familias que viven directamente de la actividad, laborando en 69.980 unidades productivas que ocupan una extensión de 200.499 hectáreas y 18.473 trapiches paneleros dedicados a las labores de transformación, actividades de siembra, transformación y comercialización que generan al año 40.895.268 jornales que equivalen de acuerdo con el índice de conversión del Departamento Nacional de Planeación a 278.199 empleos rurales

por año, los cuales la convierten en la segunda aportante a la generación de empleo rural y en la segunda agroindustria rural más importante desde el punto de vista social, regional y local, después del café en nuestro país.

2. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley contiene **15 artículos**, incluyendo la vigencia, y organizados en **5 capítulos**.

Mediante el articulado se establece la estructura para la creación del Fondo Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, por medio del cual se adoptarán mecanismos necesarios para contribuir en la estabilización de los ingresos de los productores paneleros en todo el territorio nacional, el cual estará administrado por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA, empleando un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional, definiendo las responsabilidades en materia de estructuración, auditoría e implementación de los mecanismos de estabilización.

De tal manera la Federación Nacional de Paneleros – FEDEPANELA, será el encargado de administrar los recursos que ingresen al Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, percibidos de manera independiente de sus propios recursos y de los recursos del Fondo Parafiscal de Fomento Panelero, los cuales deben quedar registrados en un sistema de contabilidad y una estructura presupuestal independiente, con miras a realizar un análisis y seguimiento correcto de los ingresos y gastos del mismo.

Una vez aprobado el presente Proyecto de Ley deberá proceder en la conformación del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y su Junta Directiva en cumplimiento del artículo 12 de la Ley 40 de 1991, quienes serán los encargados de establecer los procedimientos y reglas, además de sus competencias centradas en las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios, la expedición del reglamento operativo, parámetros de costes, precios y procedimientos mediante los cuales se activarán los mecanismos de estabilización, la evaluación y establecimiento de la política integral de gestión del riesgo financiero de precios, además de regular las condiciones de venta de la panela, metodología del cálculo de los mecanismos y precios y la designación de la Secretaria Técnica. De igual manera los productos sujetos de estabilización será la panela cuadrada, rectangular o redonda de 500 gramos o sus equivalentes y las mieles en sus

equivalentes en panela, cuyo requerimiento esencial será que el producto no tenga ninguna transformación o agregación de valor, buscando que los productos cumplan con los parámetros y normas técnicas vigentes.

Los beneficiarios de este Proyecto de Ley será los productores de panela debidamente registrados y acreditados por el Sistema de Información Panelero – SIPA, haciendo énfasis en que las transacciones de panela entre los comercializadores o intermediarios no serán objeto de los beneficios otorgados por medio del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mielés.

3. Trámite del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley N° 227 de 2021 Senado – 083 de 2021 Cámara "Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones", presentado por iniciativa de los Representantes a la Cámara: Rubén Darío Molano Piñeros, Nicolás Albeiro Echeverry, Flora Perdomo, Juan Fernando Espinal, Edwin Gilberto Ballesteros, Héctor Ángel Ortiz, Gabriel Jaime Vallejo, Karen Cure, Félix Chica, Oscar Camilo Arango, Teresa de Jesús Enriquez, Ciro Fernández, Luciano Grisales Londoño, Cesar Augusto Ortiz, Crisanto Pizzo, Cesar Eugenio Martínez, Franklin del Cristo Lozano de la Ossa, Cesar Pachón, Jennifer Arias y los Honorables Senadores: Alejandro Corrales y Paola Holguín. El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 959 de 2021 y remitido a la Comisión Quinta de Cámara para su estudio correspondiente, de conformidad con la Ley 3ª de 1992.

La Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara mediante Acta N° 039 de 2021 designó como coordinador ponente para primer debate al H.R. Rubén Darío Molano y como ponente al H.R. Nicolás Albeiro Echeverry.

El día 25 de Agosto de 2021 fue puesto en estudio, discusión por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes y fue aprobado por Unanimidad. La Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la Republica el 22 de octubre de 2021 designó como Coordinador Ponente para primer debate al Honorable Senador de la Republica Carlos Felipe Mejía y como Ponente al Honorable Senador de la Republica Miguel Ángel Barreto.

4. Importancia y necesidad del Proyecto de Ley

Aseguran los autores que el mundo rural y en particular el sector agropecuario juega un papel fundamental en la generación de empleo, la producción de alimentos, la seguridad alimentaria, la ocupación lícita del territorio, garantías básicas para impulsar la estabilidad política y social de la nación.

En efecto, según los datos del Censo Nacional agropecuario, las actividades agropecuarias representan cerca del 6.3% del PIB Nacional. Por su parte del total de área rural dispersa de 111,5 millones de hectáreas, el 56,7%, esto es, 63.220.500 millones de hectáreas corresponde a bosque natural; 38,6% equivalentes a 43.039.000 millones de hectáreas a actividades agropecuarias; 2,5% es decir 2.453.000 millones de hectáreas actividades no agropecuarias y el 2,8% es decir, 2.787.500 millones de hectáreas a otras actividades.

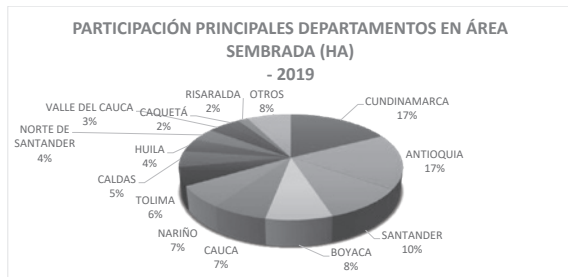
Ahora bien, del total del área destinada a usos agropecuarios, esto es, 43.039.000 millones hectáreas, el 80% equivalente a 34.431.200 millones de hectáreas se destinan a la ganadería y el restante 20% equivalente a 8.607.800 millones hectáreas, se destinan a los cultivos agrícolas. Del total del área para uso agrícola, 8.607.800 millones de hectáreas según lo refleja el Censo, el 83,9%, equivalente a 7.221.944 millones de hectáreas corresponde a cultivos, el 13,6% equivalente a 1.170.660 millones de hectáreas a descanso, y el valor restante es decir el 2,5% equivalente a 215.195 hectáreas a barbecho.

No obstante, los sesgos urbanos que siempre han mantenido nuestras visiones del desarrollo, y la permanencia en niveles significativamente altos de las brechas urbano-rurales (la pobreza monetaria es tres veces mayor y la pobreza multidimensional 2,8 veces mayor en las zonas rurales frente a las urbanas, misión rural*), en el área rural dispersa señalada anteriormente, se ubican aproximadamente 662 municipios, es decir el 60% del total del país y el total de la población rural del país alcanzan la nada despreciable cifra del 14,4 millones de compatriotas, es decir el 30% del total de la población del país, cifras que dan cuenta a las claras de que la sociedad rural y el campo colombiano continuarán por muchos años más siendo ejes indiscutibles del desarrollo del país, principio y fin de su

cadena agroalimentaria y pieza insustituible en la seguridad alimentaria de todos los colombianos.

Según la encuesta nacional agropecuaria ENA, correspondiente al primer semestre del 2019, el área sembrada en caña panelera equivale a 225.064 hectáreas, de los cuales 205.614 se encuentran en edad productiva y corresponden al 10,7% del total de los cultivos permanentes que se registran en el país. Ocupando el cuarto lugar dentro de los denominados cultivos permanentes después del café, la palma de aceite, y la caña de azúcar.

Gráfico 1



Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela- FEDEPANELA- Fondo Nacional de la Panela.

De las 225.064 de caña panelera sembradas se encuentran plantadas en 29 departamentos y de manera específica en 564 municipios, destacándose por su significativa incidencia en las economías locales y regionales, por su impacto en el empleo rural y por su aporte al ingreso de las familias productoras. Por orden de importancia están los departamentos de Antioquia con 77 municipios, Cundinamarca con 48, Santander con 48, Nariño con 45, Huila con 36, Valle del Cauca con 35, Cauca con 30, Norte de Santander con 30, Tolima con 29, Caldas

con 26, Meta con 24, Boyacá con 23, Chocó con 21, Caquetá con 16, Risaralda con 12 y Quindío con 11 (Gráfico 1).

Desde el punto de vista social, el subsector panelero, representa de acuerdo con los datos arrojados por la Federación Nacional de Productores de Panela FEDEPANELA , 350.000 familias que viven directamente de la actividad, laborando en 69.980 unidades productivas y 18.473 trapiches paneleros, actividades de siembra, transformación y comercialización que generan al año 40.895 268 jornales que equivalen de acuerdo con el índice de conversión del departamento nacional de planeación a 278.199 empleos rurales por año, los cuales la convierten en la segunda aportante a la generación de empleo rural y en la segunda agroindustria rural más importante desde el punto de vista social ,regional y local, después del café en nuestro país.

De las 69.980 unidades productivas dedicadas a la actividad, 63.164 esto es el 90,3% son pequeños productores con unidades inferiores a 15 hectáreas, , 6.383 esto es el 9,1% son medianos productores con unidades entre 15 y 80 hectáreas y los restantes 433 equivalentes al 0,62% con unidades superiores a 80 hectáreas. Por otro lado, aunque no se dispone de los indicadores de pobreza monetaria o multidimensional a nivel de cada uno de los subsectores que componen el agregado agropecuario, es menester señalar que en la mayoría de los casos el desarrollo de la actividad se hace en municipios que desafortunadamente se encuentran entre los de más altos rangos en materia de NBI del país.

ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS- NBI- PRINCIPALES MUNICIPIOS PANELEROS

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	DATOS DE NBI MUNICIPAL
Cundinamarca	La Peña	50.3
	Villeta	18.7
	Caparrapi	41.2
	Guaduas	27.2
Antioquia	Quipile	44.1
	San Roque	40.8
	Santo Domingo	41.5

	Yolombo	45.0
	Vegachi	41.0
	Yali	44.0
Santander	Barbosa	21.6
	Vélez	32.3
	Chipata	42.8
	Guespa	29.6
	San Benito	49.8
Nariño	Consaca	34.9
	Samaniego	47.7
	Sandona	28.9
	Linares	32.9
	Ancuya	22.2
Boyacá	Togui	50
	José de Pare	50.8
	Moniquira	27.1
	Chitaraque	46.4
	Santana	40.5
Cauca	Santander de Quilichao	23.8
	Suarez	44.1
	Bolívar	51.1
	Sucre	75.5
	Santa Rosa	66.1

Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela- FEDEPANELA- Fondo Nacional de la Panela.

Esto evidencia la precaria presencia del estado desde hace mucho tiempo en ellos, pero también del deterioro de las condiciones de vida de la población en general y de la familia panelera en particular, como consecuencia de la caída prolongada y sistemática de los precios de la panela en los últimos años, tal y como lo explicaremos más adelante.

Producción y comercialización de Panela:

La producción de panela se constituye un sistema integrado verticalmente en la que el productor campesino participa tanto en la producción de la caña, en su transformación en panela como en la venta del producto.

El carácter de verticalidad de la agroindustria panelera ha facilitado el desarrollo de estrategias de subsistencia más eficaces y flexibles que las que se pueden generar en las actividades de transformación de tipo horizontal o producción primaria. Colombia con una participación del mercado mundial 13,5%, es el segundo productor mundial después de la India, y su producción se desarrolla en pequeñas unidades productivas que se encuentra diseminadas por casi toda la geografía nacional.

Para el año 2019 el área sembrada fue de 200.499 Hectáreas*, para una producción de panela de 1.098.206 toneladas, producidas en 69.980 unidades productivas y 18.473 trapiches paneleros, con un valor de la producción de \$1.787.765.379,86 (un billón setecientos ochenta y siete millones cincuenta y dos mil setecientos sesenta y cinco pesos), cifra que constituye el principal ingreso de 350.000 familias campesinas y rurales.

Cabe resaltar que por tratarse de una actividad donde su mayoría son pequeños productores campesinos y familiares, esta es intensiva en mano de obra y por ello se estima que para el año 2019 generó cerca de 40.895.268 jornales los que de acuerdo con el índice de conversión de la matriz de empleo que utiliza el Dane, equivalen a 278.199 empleos directos. Cifras que la convierten en la segunda agroindustria campesina y familiar generadora de empleo en dicho sector, razón adicional que nos obliga a la creación sin más dilación de verdaderos instrumentos de política sectorial que ayuden solucionar los problemas estructurales del sector.

Por el lado de la comercialización de panela, el 99% de la producción se destina al mercado interno y el 1% para exportación, donde nuestro socio histórico había sido hasta el 2017 -2018, los EE-UU, no obstante, después de estos años España aumentó sus importaciones hasta alcanzar una cifra similar a la de los norteamericanos y gracias a una intensa campaña de promoción de las exportaciones otros países europeos empiezan a interesarse por ese nuevo sabor y esa nueva aroma de nuestro original producto.

Al considerar los canales de distribución de la panela, se destacan dos entre los más frecuentes:

El primero, corresponde a las zonas planas del Valle del Cauca y de Risaralda, en donde los productores despachan la panela directamente a los supermercados o a las plazas de mercado local para ser vendida al consumidor; y el segundo - y más predominante - corresponde al resto de regiones paneleras del país típicas de pequeños y medianos productores, en el que interviene una cadena más larga de agentes comercializadores.

En este segundo tipo de canal los agentes comercializadores más frecuentes son el acopiador, el mayorista y el minorista o detallista.

Como es lógico, se presentan variantes en esta cadena con la intervención de otros intermediarios de diversa escala o en algunas regiones de cooperativas de productores, el cuadro siguiente ilustra adecuadamente la situación.



Fuente: Castellanos et al. (2010, p. 50).

“El primer eslabón, se compone por los proveedores de agroinsumos, quienes suministran las materias primas e insumos a las unidades productivas que son los cultivos y los trapiches donde se lleva a cabo la transformación de la caña.

“Segundo eslabón: En él participan los agricultores que se dividen en cultivadores de pequeña escala, productores de mediana escala y productores de gran escala (escala industrial).

“Tercer eslabón: En él participan los pequeños procesadores (trapiche propio o arrendado), sistemas cooperativos o Empresas asociativas de trabajo (trapiches asociados), medianos procesadores y Empresas Maquilladoras (grandes procesadores) los cuales intervienen en el conjunto de operaciones que llevan a la transformación de la caña cortada a la producción de panela.

“Cuarto eslabón: Está constituido por los comercializadores mayoristas quienes se encargan de la venta y distribución del producto final, que en este caso es la panela, por medio de los canales de distribución como las plazas mayoristas, las plazas satélites o los acopiadores.

“Quinto eslabón: Abarca a los distribuidores al detal que ponen a disposición del cliente el producto final y consisten en las tiendas locales, los supermercados e hipermercados.

“El sexto eslabón: Consiste en los consumidores finales que disponen de los productos que se han obtenido por medio del proceso de transformación de la caña. En este eslabón la panela puede ser consumida como edulcorantes, bebidas y postre”

Es necesario destacar de esta cadena, que con excepción de los productores del valle del cauca y de Risaralda y algunos pocos de la zona central, que tienen niveles de formación empresarial superiores al resto y que venden su producto con menos intermediarios o en algunos casos directamente a las tiendas locales, la mayoría venden su panela en las plazas municipales, regionales y mayoristas donde los pocos compradores existentes ostentan una posición de privilegio, cuando no dominante en el mercado, que les permite tanto en épocas de escasez como en épocas de sobreoferta, aprovechar las grandes volatilidades propias de dicho mercado, junto también con las volatilidades de los mercados de sus productos sustitutos. La panela por su doble condición de alimento y edulcorante tiene que enfrentar en el gran mercado de productos del sector agropecuario, una alta volatilidad de su precio, para finalmente terminar en unos precios finales por debajo de los costes de producción promedio de los diferentes tipo de productores que participan en dicho mercado, afectando con ello la sostenibilidad y la viabilidad

misma de la cadena y de paso condenando a la miseria a la gran mayoría de los pequeños y medianos productores que viven de la actividad.



Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela- FEDEPANELA- Fondo Nacional de la Panela.

La grafica anterior evidencia que los precios promedio de la panela, pagados al productor en el periodo comprendido entre el 2010 y el 2020, permite constatar que con excepción de los años 2016, 2017 y 2021, los precios han tenido una marcada tendencia a la baja y en todos los casos cuando se considera también su comportamiento semanal o mensual, su característica principal es su comportamiento cíclico y su enorme volatilidad, determinadas en algunos casos por el comportamiento de las variables fundamentales del mercado, esto es, variaciones en la oferta, la demanda, el consumo, los inventarios, etc, pero en otros casos, producto de factores especulativos provocados desde el lado de los compradores que en determinadas circunstancias de mercado logran acuerdos tácitos que terminan beneficiando exclusivamente sus utilidades, deprimiendo significativamente el ingreso de los productores.

Mientras esto sucede con los precios pagados al productor, los precios pagados por el consumidor final se mantiene en rangos que van desde los \$ 5.000 hasta los \$6.000 kilo en establecimientos de venta al detal, tiendas, supermercados de barrio,

mientras que en las grandes superficies los rangos van desde \$4.700 kilo hasta los \$ 6.960.

Ahora bien, si consideramos un precio promedio pagado por el consumidor final de panela cuadrada en el año 2019, de \$5.000 kilo, y lo comparamos con los \$ 1.702 del precio promedio pagado al productor por el mismo tipo de producto, encontramos una diferencia bruta de \$ 3.298 pesos, que corresponde al margen bruto de intermediación que se reparte entre los diferentes intermediarios que participan en las diferentes etapas de la cadena de comercialización.

Luego entonces, si la producción de panela correspondiente al año 2019 fue de 1.098.206 toneladas y comparamos el valor total pagado a los productores que fue de \$1.787.653.765, con el valor pagado por los consumidores finales por esa misma producción en ese mismo año, es decir con la suma de \$ 5.491.030.000, encontramos que la diferencia, esto es, la suma de \$3.703.377.235 que corresponde a los márgenes brutos de comercialización, más la rentabilidad que quedan en manos de los diferentes intermediarios que intervienen en la cadena, es un poco más del doble de lo pagado a los productores esto es, el 207%, y si a esto le agregamos que conforme a lo establecido por Fedepanela los costos de producir un kilo de panela para el mismo año era de \$2.422 kilo, encontramos que el precio promedio pagado al productor apenas cubría el 70,3% del total de sus costos de producción, resulta inevitable concluir, que tal y como está concebida y funcionando actualmente la cadena de comercialización de la panela, es protuberante la enorme desigualdad que en materia de distribución ingresos está generando en perjuicio de sus productores, quienes apenas se quedan con el 32% del valor total generado por la cadena.

Conviene señalar que esta situación se modifica parcialmente en el año 2020, producto del mayor consumo generado por la pandemia, donde los precios promedio, \$2.643 kilo, terminan muy similares a los costos de producción \$2.614 kilo, alcanzando estos últimos a ser el 99% del precio; no obstante, el desequilibrio en la participación de valor, en toda la cadena se mantiene en niveles muy similares a lo observado para el 2019 y los años anteriores.

Resulta aún más grave este hecho, si se tiene en cuenta, que el valor agregado de la cadena panelera en los últimos años se ha venido incrementando de manera gradual pero significativa, por cuenta de las nuevas presentaciones de panela pulverizada, granulada, en cubos, saborizada, pastillada, en extractos etc.,

poniendo aún más de manifiesto su desigual distribución de sus ingresos en perjuicio por supuesto de los productores paneleros.

Importa señalar adicionalmente, que no hay una única respuesta para la explicación de este fenómeno, pero es innegable que además de los ciclos de sobreproducción y escasez derivados en unos casos, por situaciones climáticas y en otros por el comportamiento propio del mercado caracterizado por su alta volatilidad, cada vez más hay una mayor concentración de la demanda que ha dado lugar a un mayor control del mercado por parte de un reducido grupo de compradores.

Ratifica esta situación del mercado, la Superintendencia de Industria y Comercio en su estudio de mercado de la Cadena Productiva de la Panela Colombiana, al afirmar que "en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. Por ende, dada la enorme disparidad entre el número de productores y compradores, se podría estar generando una situación de oligopsonio en el mercado, es decir, una situación en la cual los compradores (en este caso los intermediarios) poseen poder de mercado para fijar precios por debajo de los niveles competitivos, sin que los productores puedan ejercer algún tipo de influencia"¹.

Es innegable que adicional a la situación de sobreproducción o de escasez propias de un producto sometido a las variaciones climáticas, en unos casos, y en otros a la volatilidad de los precios de sus productos sustitutos, dada su doble condición de alimento y edulcorante a la vez, hoy existe evidencia empírica suficiente que permite afirmar que hay una mayor concentración de la demanda que ha dado lugar a un mayor control del mercado por parte de los compradores que ha resultado perjudicial para los ingresos de los productores y que este hecho por sus efectos negativos en el ingreso de las familias paneleras, amerita el diseño y puesta en práctica de un instrumento financiero y comercial como el que se propone en este proyecto de ley.

No obstante la tendencia positiva que se observa en el comportamiento de los precios para el año de 2021, por las mismas condiciones de variabilidad y alta

volatilidad del mercado, nos abstenemos de hacer comentarios hasta tanto no se tengan datos confiables del año completo.

Conviene reconocer finalmente, que este congreso ha dado pasos significativamente importantes en el propósito de construirle al sector un marco jurídico de fomento de sus actividades, primero con la expedición de la ley 40 de 1990 " por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción panelera y se establece la cuota de fomento panelero" y más recientemente con la expedición de la ley 2005 del 2019 , mediante la cual se crean Incentivos a la Calidad, Promoción del Consumo y Comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los Trapiches en Colombia y se dictan otras Disposiciones".

La primera encaminada a dotar el sector de su propio marco normativo en materia de parafiscalidad fijando las condiciones de la cuota de fomento panelero, así como las actividades que puede ejecutar con estos recursos y la segunda, creando estímulos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, a diversificar la producción y comercialización de sus derivados, y a dictar normas para proteger y fortalecer de manera especial la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores, ambas sin embargo, con déficit en materia de la creación de instrumentos financieros y de comercialización que son los escenarios donde están los grandes cuellos de botella que ponen en riesgo la sostenibilidad actividad panelera.

Y es justamente el reconocimiento de las imperfecciones y desequilibrios que presenta este mercado en perjuicio de los ingresos y de la calidad de vida productores paneleros, la que da justificación plena a la presente iniciativa legislativa, que no tiene otro objeto que la de entregarle a estos últimos y a su institucionalidad, un instrumento financiero de participación en el mercado, que actuando bajo sus reglas y lógicas, contribuya a la corrección de este desequilibrio y balancee de forma más eficaz y equitativa la hasta hoy desproporcionada cadena de valor de la industria de la panela que se ha señalada en párrafos anteriores.

5. Proposición

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia **POSITIVA**,

¹ Estudio de Mercado SIC. Cadena Productiva de la Panela en Colombia: Diagnóstico de Libre Competencia (2010-2012)

acogiendo el texto aprobado en Plenaria de Cámara de Representantes. En consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Quinta del Honorable Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de Ley 227 de 2021 Senado – 083 de 2021 Cámara**, "Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República



MIGUEL ANGUÉL BARRETO
Senador de la República

6. Texto propuesto

en sus equivalentes en panela, de manera independiente de sus propios recursos y de los recursos del fondo parafiscal de fomento panelero creado por la ley 40 de 1990, artículo séptimo, para lo cual deberá llevar una contabilidad y una estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.

Artículo 5° Comité Directivo. El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela será la Junta Directiva, presidida por el Ministro de Agricultura o su delegado y compuesta por tres (3) representantes del Ministerio de Agricultura, tres (3) de Fedepanela, tres (3) delegados de las asociaciones municipales o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero.

Parágrafo. Para todos los efectos, el Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes quienes tendrán voz y servirán de apoyo para efectos de asegurar el objeto de este instrumento. Para tal efecto, el Comité directivo establecerá los procedimientos y reglas bajo las cuales se procederá en este sentido.

Parágrafo 2. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional reglamentará la elección de los tres (3) delegados de las asociaciones municipales o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero, para conformar la Junta Directiva del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.

Artículo 6°. Competencias del Comité directivo. Serán las siguientes:

1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.
2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.
3. Determinar los parámetros de costes, precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.
4. Evaluar y establecer una política integral de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno de la panela.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 227 DE 2021 SENADO – 083 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PANELA Y MIELES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. Créase el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles, el cual operará conforme a los términos que se establecen en la presente ley, y en lo no previsto en ella; Ley 101 de 1993.

Artículo 2°. Objeto. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. Tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de panela, en el marco de la presente Ley.

Artículo 3°. Naturaleza Jurídica. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Productores de Panela -FEDEPANELA.

Artículo 4°. Administración. El Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles será administrado por la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional, en el cual expresamente se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.

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

Parágrafo 2. La Federación Nacional de Paneleros-FEDEPANELA, manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y Miele

5. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela para formular las recomendaciones a que hubiere lugar.
6. Regular la manera en que se deben soportar las ventas de panela suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar.
7. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley.
8. Designar su Secretaría Técnica conforme a lo previsto en el artículo 44 de la ley 101 de 1993.
9. Las demás funciones que les señale el Gobierno Nacional en el reglamento de la presente ley o en el contrato que suscriban para la administración de dicho fondo.

Artículo 7°. Producto sujeto de estabilización. Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será la panela cuadrada, rectangular o redonda de 500 gramos o sus equivalentes y las mieles en sus equivalentes en panela, en tanto que el producto no tenga ninguna transformación o agregación de valor y cumplan con los parámetros y normas técnicas vigentes a la fecha.

Artículo 8°. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de panela debidamente registrados en el Sistema de Información panelero. SIPA.

Parágrafo. Las transacciones de panela entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.

Artículo 9°. Precios objeto de estabilización. Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten, serán los precios internos que se paguen a los productores paneleros en los diferentes mercados de la panela, cuadrada o redonda de 500 gramos y mieles, producida en Colombia, denominados en pesos colombianos y publicados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.

Parágrafo. En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de la panela estimados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.

Artículo 10°. Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización. Cada productor de panela y mieles podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización según lo establezca el Comité Directivo en función de los tamaños de los productores, disponibilidad presupuestal del Fondo y características del mercado de la Panela en Colombia de conformidad con la información arrojada por la Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA y su sistema de información, el SIPA. Dicha información deberá ser presentada al Comité Directivo por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles.

Artículo 11°. Garantía de Funcionamiento del Fondo. Para garantizar su sostenibilidad el Fondo de Estabilización de Precios de la panela, podrá celebrar las operaciones de cobertura, de seguros, de futuros etc., que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su comité directivo, garanticen su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

Artículo 12°. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de la panela provendrán de las siguientes fuentes:

1. El Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.
4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.
5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.
6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma

por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales
8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías, incluyendo las asignaciones regionales cuando los Alcaldes y Gobernadores, lo tengan como parte de su plan de desarrollo y consideren la respectiva destinación.

Parágrafo 1. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.

Parágrafo 2. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.

Parágrafo 3. Bajo ninguna circunstancia los recursos que reciba el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles por concepto de créditos con instituciones de crédito nacionales o internacionales podrán ser utilizados para cubrir costos que no estén relacionados con los mecanismos de estabilización de precios que se establecen en la presente ley.

Artículo 13. El Gobierno Nacional Reglamentará en un plazo no mayor a un año de la promulgación de esta ley en lo referente a:

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

Artículo 14°. Control. La entidad administradora del fondo de estabilización de precios de la panela rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la

contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora, de ser necesario.

Las organizaciones de productores de panela y mieles tendrán el derecho a hacer vigilancia del funcionamiento y administración del fondo de estabilización de precios de la panela y podrán constituir veedurías con ese fin. Los administradores del fondo deberán suministrar de manera oportuna la información solicitada en el ejercicio de esa veeduría, y deberán presentar un informe anual de rendición de cuentas sobre el manejo del fondo.

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

Cordialmente,



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República



MIGUEL ANGUÉL BARRETO
Senador de la República

*COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL*

Bogotá D.C., diez y siete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las ocho (11:56) a.m. se recibió el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 227 de 2021 Senado – 083 de 2021 Cámara “Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones”, suscrito por los honorables senadores Carlos Felipe Mejía Mejía y Miguel Ángel Barreto.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la oficina de Leyes de Senado.



DELCEY HOYOS ABAD
Secretaria General

INFORMES DE LA MESA TÉCNICA

INFORME DE MESA TÉCNICA PARA EL ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2021 SENADO

por medio del cual se adiciona el régimen de pensión a la vejez por exposición a alto riesgo a la salud a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 11 de noviembre de 2021

HONORABLE SENADORA
NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
PRESIDENTE COMISIÓN SÉPTIMA CONJUNTA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Asunto: Informe de Mesa Técnica para el estudio del Proyecto de Ley 068 de 2021 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL RÉGIMEN DE PENSIÓN A LA VEJEZ POR EXPOSICIÓN A ALTO RIESGO A LA SALUD A QUE SE REFIERE LA LEY 860 DE 2003 PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES OPERATIVOS EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetada Presidenta,

Dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, como integrantes de esta mesa técnica creada para el análisis del proyecto de la referencia, a continuación rendimos informe al respecto y solicitamos a la Comisión Séptima de Senado su aprobación.

El presente informe se desarrolla de la siguiente manera:

1. Origen de la Mesa Técnica
2. Desarrollo de la Mesa Técnica
3. Consideraciones sobre el articulado y pliego de modificaciones
4. Proposición.

1. ORIGEN DE LA MESA TÉCNICA

El día martes 11 de octubre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión VII Constitucional Permanente, ordenó la creación de una Mesa Técnica para analizar, previo al primer debate en la Comisión Séptima del Senado, el articulado Proyecto de Ley 068 de 2021 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL RÉGIMEN

DE PENSIÓN A LA VEJEZ POR EXPOSICIÓN A ALTO RIESGO A LA SALUD A QUE SE REFIERE LA LEY 860 DE 2003 PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES OPERATIVOS EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Para efecto del desarrollo de la Mesa Técnica, fueron designados los siguientes congresistas con sus respectivas Unidades de Trabajo Legislativo:

- H.S Victoria Sandino Simanca Herrera – Coordinadora
- H.S Jesús Alberto Castilla Salazar
- H.S Carlos Fernando Motoa Solarte
- H.S Milla Patricia Romero Soto

Así mismo, fueron convocados los siguientes funcionarios como agentes del Gobierno Nacional:

- Dr. José Manuel Restrepo – Ministro de Hacienda
- Dr. Ángel Custodio Báez Cabrera – Ministro de Trabajo
- Dr. Daniel Palacio – Ministro del Interior
- Dr. Alfonso Campo Martínez – Director de la UNP
- Señores Voceros de Empleados de Planta, Tercerizados y Especializados de la UNP:
 - Víctor Osorio Cadena [Sindicato Memoria Viva]
 - Andrés Felipe Wagner Gómez [Sindicato SINTRAUNP]
 - John Alexander Monsalve Gómez [Sindicato SINTRASECOL]
 - Francisco Torres Luna [Sindicato UTRASINUNP]
 - Alfredo José Díaz Balanta [Sindicato UNSINTRASEG]

2. DESARROLLO DE LA MESA TÉCNICA

Se da inicio a la reunión de la Mesa Técnica, siendo las 9:45 de la mañana del 11 de noviembre de 2021 en el recinto de la Comisión Séptima Constitucional del Senado bajo modalidad presencial y virtual vía zoom, contando con la presencia en el recinto de:

- Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera – Autora y Ponente Única del Proyecto del Ley 068/2021

- Dra. María Virginia Jordán – Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda, en representación del Ministerio de Hacienda
- Aura María Quiroga Argüello – Equipo de UTL Senadora Victoria Sandino
- Juan José Ramírez - Equipo de UTL Senadora Milla Romero
- Víctor Osorio Cadena [Sindicato Memoria Viva]
- Andrés Felipe Wagner Gómez [Sindicato SINTRAUNP]
- John Alexander Monsalve Gómez [Sindicato SINTRASECOL]
- Francisco Torres Luna [Sindicato UTRASINUNP]
- Alfredo José Díaz Balanta [Sindicato UNSINTRASEG]

Por otra parte, de manera virtual vía zoom, participaron:

- Vanessa Muñoz – Equipo de UTL Senador Alberto Castilla
- María Mónica Pérez - Equipo de UTL Senador Carlos Fernando Motoa

Siendo así, la Senadora Victoria Sandino da inicio a la mesa técnica y da la palabra a cada uno de los asistentes para que presenten sus observaciones en relación al proyecto de ley y que sea posible aclarar toda imprecisión sobre el contenido de la iniciativa:

1. Ministerio de Hacienda

La Dra. Jordán afirma que el Ministerio se sostiene en las consideraciones expresadas en el concepto remitido a la Comisión VII de Senado el pasado 13 de agosto de 2021, mediante radicado N° 2-2021-041850, y realiza una sintensis expresando que:

- Enuncia que el concepto contiene una recapitulación de antecedentes normativos sobre las actividades de alto riesgo a la salud, pero no profundiza en ello.
- Manifiesta que para el Ministerio de Hacienda no se considera una pensión de alto riesgo a la salud, sino que la actividad que desarrolla el personal operativo de protección de la UNP debe ser cubierto como riesgo laboral por las aseguradoras de riesgo.
- Que las condiciones existentes para que una actividad sea considerada como de alto riesgo a la salud están definidas en la normatividad, a aquellas que

implican una disminución de la expectativa de vida saludable al trabajo y se requiere para determinar el régimen que le es aplicable al trabajador

- Señala que identifican vicios de índole constitucional, por vulneración de la iniciativa legislativa que es privativa del ejecutivo en relación a la disposición contenida en el parágrafo 6° sobre la Prima Técnica Especial de Riesgo, por considerar que requiere aval del Ministerio de Hacienda; vulneración al principio de igualdad porque busca reconocer solo a unos pocos funcionarios que hicieron transición laboral a la UNP desde el extinto DAS y cuentan con cotización especial de pensión desde 1994, señalando que excluye a funcionarios que no cuentan con dicha cotización especial vinculados en la UNP.
- Considera que si se está creando un nuevo Régimen especial de pensión, y señala lo dispuesto en el acto legislativo 01 de 2015 aduciendo que este prohíbe la creación de nuevos regímenes especiales de pensiones. Manifiesta que considerar una actividad como de alto riesgo a la salud, que en realidad debería estar cobijada por las normas de riesgos laborales, equivale a crear un nuevo régimen especial de pensiones lo cual sería contrario al artículo 48 de la Constitución política.
- Considera que se vulnera el principio de Sostenibilidad Financiera del Sistema General de Pensiones, porque permitiría el uso de los recursos destinados para la protección de las personas ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte, para asuntos que deberían ser atendidos por el sistema general de riesgos laborales
- Manifiesta que dejar una disposición abierta a beneficiarios como cualquier persona sin importar la modalidad de vinculación, podría transformar un esquema de protección orientado a trabajadores con vínculo laboral en uno que pudiese abarcar cualquier modalidad de contratación.
- La cotización especial de los 10 puntos adicionales para el año 2021 tomarían 20mil millones de pesos, para los 586 empleados de la UNP. Las 650 semanas de cotización especial, que serían 12.5 años, tendrían un costo fiscal de 26mil millones a 2021 para la totalidad de los empleados y un incremento en la reserva pensional por el reconocimiento de pensión a los 55 años, el impacto del proyecto de ley tendría un impacto neto de 22mil millones a 2021 por incremento de la reserva pensional.
- Incompatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo

2. Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera

<p>Señala que es necesario presentar aspectos puntuales respecto a las observaciones del Ministerio de Hacienda y objeto los planteamientos realizados. Para ello la Senadora precisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La prima técnica no constituye factor salarial y está así definido en el proyecto de ley, razón por la cual no es cierto que se esté usurpando competencias exclusivas del Ejecutivo. • No es cierto que el Proyecto de Ley pretenda beneficiar a unos pocos, por el contrario el proyecto pretende beneficiar a todo el personal operativo de protección y de evaluación del riesgo de la UNP, no solo al personal del extinto DAS. • No se crea un nuevo régimen especial de pensiones, afirma la Senadora que por eso la estructura del Proyecto de Ley guarda estrecha relación con el articulado de la ley 860 de 2003 y la 1223 de 2008. Así mismo, señala que si se analiza las funciones que cumple los agentes escoltas del CTI, beneficiarios de la Ley 1223 de 2008, son las mismas que las funciones que desarrolla el personal operativo de protección y de evaluación de riesgo de la UNP. • Señala que las actividades que realiza el personal que se beneficiaría del Proyecto de Ley no puede considerarse como riesgo laboral, pues las labores que realizan le causa a las y los trabajadores no solo una disminución de su expectativa de vida sino que muchas veces les obliga a retirarse de la actividad laboral. • Señala que no debe inducirse a error afirmando que la iniciativa legislativa pretende cosas que no son y usurpación de competencias que no obedecen a la realidad. • Manifiesta que quisiera que el proyecto contara con el aval del Gobierno Nacional, por cuanto lo que el proyecto pretende es saldar una deuda con los trabajadores y trabajadoras, y que el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección se han comprometido hace mucho de presentar el proyecto de Ley pero no lo han hecho. <p>3. Equipo de UTL Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera</p> <p>Se presentan aclaraciones respecto a las observaciones recibidas por parte del ministerio de hacienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Proyecto de Ley 068 no pretende la creación de un régimen nuevo de pensiones, sino que busca adicionar a la Ley 860 de 2003 el reconocimiento de la exposición de alto riesgo a la salud que enfrentan las y los trabajadores operativos 	<p>de la UNP, y con ello establecer el régimen especial de pensiones que les es aplicable por dicha exposición de alto riesgo a la salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El régimen especial de pensión de vejez por exposición de alto riesgo a la salud ya existe, fue creado con posterioridad a la Ley 100de 1993 y pertenece al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), administrado por Colpensiones, razón por la cual la iniciativa legislativa es clara desde el mismo título en que lo que pretende es adicionar el Régimen de Pensión a la Vejez por Exposición a Alto Riesgo a la Salud a que se refiere la ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección. • La Corte Constitucional en Sentencia C-853 de 2013 determinó que el legislador puede, en ejercicio de sus funciones y en desarrollo de principios del Estado, produzca los cambios necesarios para enfrentar nuevas necesidades sociales, incluso cuando implique otorgar un tratamiento diferenciado, como reconocer un régimen especial para actividades de alto riesgo a la salud. Reconocer el régimen no implica crear el régimen en sí, es una claridad que hace la Corte Constitucional • La iniciativa legislativa lo que busca es que el legislador salde una deuda histórica con las y los trabajadores que en otrora les tenía reconocida la exposición de alto riesgo a la salud pues el contexto en el que desarrollan su trabajo y sus funciones siguen siendo las mismas a pesar del cambio de una entidad a otra. Asimismo, se precisa que no está dirigida exclusivamente a trabajadores que en 2011 fueron trasladados a la UNP, sino también para todos aquellos que vienen siendo adheridos a esta entidad para realizar la misma actividad. • En relación a la manifestación del Ministerio de Hacienda respecto al principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, justamente la iniciativa en razón a pincipios de igualdad y de equidad busca garantizar un derecho que a las y los trabajadores de la UNP les corresponde por la exposicion y el servicio público que le prestan al país, aún más en un contexto de riesgo a causa del conflicto armado que tiene el país pues la mayoría de ellos y ellas no prestan servicio en capitales de departamento, sino en zonas apartadas con alta presencia y confrontación de diferentes actores armados. • Así mismo, en relación a lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-651 de 2015 hace una interpretación integral de la Constitución, señalando que debe tenerse en cuenta su vocación igualitaria, expresada ante todo en su artículo 13, incisos 2 y 3, que consagra una "cláusula de erradicación de las injusticias presentes" y el Proyecto 068 de 2021 justamente responde a la erradicación de una injusticia con el personal Operativo en la UNP, derivada del traslado y la asignación de la prestación del servicio de seguridad y protección a una entidad como la UNP
<p>pero sin el reconocimiento de la exposición de alto riesgo a la salud de las y los trabajadores para desarrollar la misma actividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PL está dirigido al personal que realiza labores operativas de protección y de evaluación de riesgo para la UNP, independiente de su modalidad de vinculación porque a la fecha cerca del 80% de personal es tercerizado, y si bien reconocer el derecho al personal de planta implicaría un costo fiscal significativamente inferior, el propósito del proyecto es reconocer la actividad de escolta como de alto riesgo y con ello el régimen de pensión que le sería aplicable a estos trabajadores y trabajadoras. Por esta razón, sería equivocado limitar el alcance de la iniciativa en razón a si se es de planta o no, porque la discusión verse sobre las labores operativas de protección y evaluación de riesgo. • Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia C-093 de 2017 estableció que "las pensiones de vejez por actividades de alto riesgo responden justamente a la necesidad de proteger de forma especial a quienes, por la profesión u ocupación que ejercen, están sujetos a una disminución de sus expectativas de vida saludable [dejando claro que es por la profesión y ocupacion que ejercen, más no por la modalidad de vinculación que tengan con la entidad a la que le prestan el servicio]. Un tratamiento pensional uniforme en esta materia supondría desconocer la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. • Por otra parte, la UNP en 2012 se propuso la creación e impulso de un proyecto de ley similar al que hoy comporta el PL 068, razón por la cual realizaron un estudio de perfil epidemiológico que contiene los diferentes riesgos a la salud a los que se exponen las y los trabajadores operativos de protección en la UNP por realizar estas labores, exponiendo las variables sociodemográficas, socioeconómicas, laborales, hábitos cardiovasculares, entre otros. Es así pues que, en los conceptos se aducía que no existen criterios técnicos y objetivos para evidenciar el alto riesgo a la salud al que se exponen las y los trabajadores de la UNP y la disminución de la expectativa de vida saludable que esto les genera, pero el estudio de perfil epidemiológico lo detalla y si bien no es reciente, esto no puede aducir que no exista tal exposición por cuanto las funciones y/o actividades realizadas para el 2012 siguen siendo las mismas a la fecha, ergo las circunstancias de hecho que causan el alto riesgo a la salud persisten. • Cada año le realizan a las y los trabajadores operativos de protección y evaluación de riesgo, independientemente si son de planta o tercerizados, para evaluar su salud física y mental y determinar su viabilidad para seguir desarrollando sus labores al año siguiente. En estas valoraciones se ha evidenciado que en el curso de un año pueden presentar una disminución en su expectativa de vida saludable y tener afectaciones significativas que dejan de ser aptos para continuar 	<p>trabajando. Esto último es aún más precario para el caso del personal tercerizado, pues su vinculación con las empresas que conforman las Uniones Temporales que contratan con la UNP es bajo la modalidad de contratos por obra labor, lo que causa que si un trabajador no aprueba los exámenes médicos pierde su trabajo al año siguiente sin ninguna solución de continuidad.</p> <p>4. Trabajadores Operativos de la Unidad Nacional de Protección:</p> <p>Cada uno de los trabajadores presentes en la Mesa Técnica toman la palabra para exponer sus apreciaciones respecto a la iniciativa legislativa y la necesidad de que esta pueda avanzar para reconocer su derecho, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alfredo José Díaz Balanta [Sindicato UNSINTRASEG]: Los conceptos presentados por Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo de manera desfavorable distorcionan lo que el proyecto realmente pretende para los Escoltas que solo buscan ser incluidos en el Régimen especial de pensiones por exposición de alto riesgo a la salud, como una reivindicación de derechos, no busca la creación de un régimen nuevo sino que se les incluya en el que ya existe. <p>La disminución en la expectativa de vida saludable y los riesgos que enfrenta por tener que permanecer más de 12 horas en carros blindados, con vidrios de espesor considerable, de noche ya contra luz, afecta la visión; las detonaciones de armamentos cuando se han expuesto a atentados, afecta la audición así como las secuelas de afectacion mental. En ese sentido, expresa que el los Ministerios en sus conceptos priorizan temas económicos por encima de la garantía de derechos.</p> <p>El derecho a la vida está por encima de cualquier asunto económico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Francisco Torres Luna [Sindicato UTRASINUNP]: En relación al concepto presentado por Minhacienda, manifiesta que es ex funcionario del DAS desde el año 2000, con cerca de 21 años de experiencia en labores operativas de protección. Actualmente manifiesta que sus funciones son de analista y evaluador de riesgo, teniendo que enfrentar diversas situaciones de exposición de alto riesgo en diferentes ocasiones a causa de sus labores. <p>Expresa que han tenido diferentes casos de trabajadores que a causa de las labores operativas de protección, padecen afectaciones a su salud al punto de tener que ser reubicados en sitios de trabajo que han afectado su salud mental, no solo en</p>

<p>ellos sino en sus familias también. Así mismo, manifiesta diferentes casos en los que los hombres y mujeres de protección han expuesto sus vidas para evitar atentados contra personalidades en el país.</p> <p>Cuestiona también que los ministerios y senadores de la Comisión VII problematizan que la iniciativa cobije al personal tercerizado al igual que el de planta, expresando que qué diferencia tiene el funcionario que era del extinto DAS al personal que presta el servicio a través de las Uniones Temporales que contratan con la UNP.</p> <p>Finalmente manifiesta su caso personal, en el año 2005 cuando prestaba servicios de protección debía estar permanentemente con un chaleco blindado, un pistola con peso de 4Kg, 3 proveedores con 15 cartuchos cada uno y radio de comunicaciones, y a razón de ello se le presentó una hernia discal que le obligó a someterse a cirugía. Nuevamente se le presenta la misma patología en otro lugar de su columna en el año 2007, por lo que el médico tratante le dijo que no podía continuar con jornadas extensas de trabajo de pie o su afectación sería mayor. Con los años el deterioro de su salud aumentó, presentandose ya una patología crónica, debiendo cambiar de cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Victor Osorio Cadena [Sindicato Memoria Viva]: Considera contradictorio que el Ministerio de Hacienda aduciendo al principio de igualdad de un concepto desfavorable al proyecto de ley, porque justamente lo que pretende es igualdad frente a otros trabajadores y trabajadoras que cumplen la misma función que ellos y hoy les reconocen su exposición de alto riesgo a la salud y el derecho a la pensión especial de vejez por esta exposición. <p>Aduce también, que en este momento en el que se iniciará la implementación del Plan Democracia de cara a la participación política de muchos líderes y líderesas en todo el país, el gobierno debería dar un mensaje favorable por cuando como escoltas arriesgan su vida prestando protección para garantizar la vida de líderes y políticos, que además les permite su movilidad y ejercicio de la actividad política permanente.</p> <p>Manifiesta que la comisión VII, el Congreso y el Gobierno están en mora de garantizar y reconocer a los trabajadores que históricamente han dejado su vida en un segundo plano para garantizar el ejercicio político y de liderazgo pleno a miles de personas en el país. En lo que va corrido del año 2021, en la Subdirección especializada que es un programa nuevo, van 75 casos de hombres y mujeres que</p>	<p>se les ha inhabilitado para ejercer sus labores de protección por haber perdido las pruebas del Cimetri o psicofísicas.</p> <p>Las y los trabajadores llegan bien a la entidad, y a los dos o tres años presentan casi 6 casos por mes, en un total de 1200 trabajadores aproximadamente; esto causa que pierdan su trabajo porque no los avalan para continuar prestando labores de protección</p> <ul style="list-style-type: none"> John alexander Monsalve Gómez [Sindicato SINTRASECOL]: Es claro que la profesión tienen una exposición de alto riesgo a la salud y reconcer el derecho a la pensión en el régimen especial de pensiones es un acto de justicia con las y los trabajadores de la UNP. <p>Manifiesta que si se trata de principio de igualdad como señaló el Ministerio de Hacienda, los trabajadores de la UNP debería recibir un trato igualitario al que recibió el personal escolta del CTI de la Fiscalía General de la Nación con la expedición de la Ley 1223 de 2008; iniciativa que cursó en la Comisión VII del Senado de la República y fue aprobada.</p> <p>Más del 70% del personal que presta servicios de protección es tercerizado, por lo que de este personal que lleva más de 10 y 20 desarrollando esta labor, a la fecha han presentado una cantidad considerable de afectaciones a su salud y expectativa de vida saludable que les ha dejado en condición de precariedad y sin opciones de trabajo para continuar con su proyecto de vida.</p> <p>Así mismo en el artículo 59 del Acuerdo Sindica, el Ministerio del Interior se comprometió a impulsar una iniciativa legislativa como que ocupa el espacio de la Mesa técnica, pero a la fecha no ha sido posible. En ese sentido hace un llamado a que se garantice y respete su derecho como trabajadores y trabajadoras que se exponen a un alto riesgo a su salud, y se ajuste lo necesario en el PL 068/2021 para que pueda seguir su curso legislativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Andres Felipe Wagner Gomez [Sindicato SINTRAUNP]: Manifiesta que no hay sacrificio más grande que aquén que da la vida por otros, y en ello representa las labores del personal operativo de protección en la UNP. Señala las cargas laborales, las condiciones del desarrollo de las labores, y las labores en si mismas que causan tantas afectaciones a la salud de los trabajadores.
<p>Manifiesta que trabajó con el extinto DAS cerca de 16 años, y las condiciones que ha tenido que enfrentar en toda su trayectoria laboral, y reconoce que es justa la manifestación del Ministro del Interior días atrás, en la que afirma la viabilidad para el reconocimiento de la exposición de alto riesgo del personal operativo de protección de la UNP porque hace parte del acuerdo firmado en razón a la solución de continuidad con las mismas condiciones y beneficios al pasar del DAS a la UNP.</p> <p>La exposición de alto riesgo tiene que ver con la exposición a los factores psicosociales, laborales, de contexto, físicos, mentales, que para el caso del personal tercerizado, se reconoce un pago adicional en los honorarios porque la misma entidad reconoce que no puede cuantificar un número determinado de horas extras, porque incluso sobrepasa las horas extras reglamentadas por el Ministerio de Trabajo.</p> <p>Las jornadas constituyen uno de los tantos factores de riesgo a la salud, pues el desgaste no es igual entre quien labora 8 horas diarias al que debe laboral más 18 horas diarias como es el caso del personal de la UNP. Manifiesta que la UNP ha realizado estudios respecto a estos riesgos a la salud y las afectaciones que causa en la vida de las y los trabajadores.</p> <p>5. Unidades de Trabajo Legislativo de Senadores de Comisión VII de Senado</p> <p>La Senadora Milla Romero, y los Senadores Jesús Alberto Castilla y Carlos Fernando Motoa no asistieron directamente a la mesa técnica, pero realizaron sus aportes a través de los funcionarios de sus Unidades de Trabajo Legislativo manifestando lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Juan José Ramirez – UTL Senadora Milla Romero: Manifiesta la preocupación de la Senadora en tanto que la iniciativa tenga un impacto fiscal al Régimen de Prima Media; que la iniciativa legislativa busca crear un régimen nuevo por lo que la consideran inconstitucional; que la excepción se vuelva la regla y que es impetente a la luz de lo señalado por el Ministerio de Hacienda. <p>Considera que la iniciativa legislativa es privativa del ejecutivo y requiere aval del gobierno nacional desde los Ministerios de Hacienda, Trabajo e Interior. Manifiesta que toma atenta nota de lo expuesto y lo transmitirá a la Senadora</p>	<p>Milla Romero, pero que hasta que el Ministerio de Hacienda no otorgue su aval, no acompañan la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> María Monica Pérez – UTL Senador Carlos Fernando Motoa: Manifiesta que tomó atenta nota de lo discutido en el espacio, y le transmitirá al Senador lo discutido y procederan según él determine. Vanessa Muñoz – UTL Senador Jesús Alberto Castilla: Manifiesta que desde la oficina del Senador apoyan integralmente el proyecto de ley, pues consideran que la actividad que realiza el personal escolta, por principio de igualdad, se ajusta al reconocimiento que en otrora recibiera el personal escolta del CTI con la ley 1223 de 2008. <p>Así mismo, consideran que hay una confusión en lo que se considera una pensión especial por exposición de alto riesgo, que es lo reconocido al personal escolta del CTI y otra cosa es lo que se reconoce con relación al Decreto 2090 de 2003, que en efecto requiere demostrar una disminución a la salud de manera concreta.</p> <p>La pensión por exposición de alto riesgo se otorga dentro del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, no es la creación de un régimen nuevo.</p> <p>3. CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTICULADO Y PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p>Durante el desarrollo de la mesa técnica no se llegó a discutir particularidades del articulado, por cuanto no hubo posibilidades de censo respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley con el Ministerio de Hacienda y los equipos de UTL no manifestaron tener aportes de modificación al mismo.</p> <p>Sin embargo, la Senadora Victoria Sandino manifestó su decisión de eliminar el Parágrafo 6º del proyecto de ley para evitar confusiones respecto a la prima técnica especial de riesgo.</p> <p>4. PROPOSICIÓN</p>

<p>Tomando en consideración lo argumentado anteriormente, se solicita a la Comisión VII Constitucional Permanente de Senado que se vote POSITIVO al presente informe de Mesa Técnica y se continúe con el trámite pertinente en relación al Proyecto de Ley 068 de 2021.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><i>Victoria Sandino Simanca H.</i> VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA Senadora de la República Coordinadora de Mesa Técnica PL 068/2021</p> <p><i>Jesús Alberto Castilla Salazar</i> JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República</p> <p>MILLA PATRICIA ROMERO SOTO Senadora de la República</p> <p>CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE Senador de la República</p>	<p>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los diecisiete (17) del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, Informe de la Mesa Técnica para Primer Debate.</p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 68/2021 SENADO.</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL RÉGIMEN DE PENSIÓN A LA VEJEZ POR EXPOSICIÓN A ALTO RIESGO A LA SALUD A QUE SE REFIERE LA LEY 860 DE 2003 PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES OPERATIVOS EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>NOTA SECRETARIAL</p> <p>Ante la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado, siendo las 15:55 P.M., del día martes 16 de noviembre de 2021, fue radicado el Informe de la Mesa Técnica , para Primer Debate, el cual viene refrendado por los Honorables Senadores de la Mesa Técnica: VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA (Coordinadora Ponente de la Mesa Técnica) y JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR, los Honorables Senadoras MILLA PATRICIA ROMERO SOTO y CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE, <u>no refrendaron con su firma el Informe de la Mesa Técnica radicada que se publica.</u></p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <div style="text-align: center;">  Comisión Séptima Constitucional Permanente JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA SECRETARIO COMISIÓN VII SENADO </div>
---	--

C O N T E N I D O

Gaceta número 1659 - jueves 18 de noviembre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 227 de 2021 Senado - 083 de 2021 Camara por medion de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y se dictan otras disposiciones	1
---	---

INFORMES DE LA MESA TÉCNICA

Informe de la Mesa Técnica para el estudio del proyecto de ley número 68 de 2021 Senado por medio del cual se adiciona el régimen de pension a la vejez por exposición a alto riesgo a la salud a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones	6
---	---