

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 121 DE 2012 SENADO.

por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.

Doctor

CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado**, por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Tercera del honorable Senado de la República me hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5a de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia en los siguientes términos:

I. Trámite del Proyecto

El **Proyecto de ley 121 de 2012 Senado**, por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos, corresponde a iniciativa de autoría de la honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal perteneciente a la Comisión Quinta del Senado de la República, la cual fue publicada en **Gaceta del Congreso** número 646 de 2012 y me fue asignada con el objeto de realizar el estudio y formulación de Ponencia para primer debate en la Comisión Tercera del Senado.

Este proyecto y la ponencia se sustentan en la necesidad de proveer a los productores agropecuarios, obligados a contribuir por mandato de la ley a los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros del país, de una adecuada representación democrática en los colectivos organizacionales encargados de gestionar el recaudo e inversión de esos recursos e introducir al mismo tiempo mandato y criterios de transparencia y

publicidad en el manejo de ellos, habida cuenta de que tiene por origen y destino la construcción de bien común bajo mandato público.

II. Objeto del Proyecto

El proyecto de ley determina directrices para que la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, sea ejecutada por entidades gremiales que cumplan con los preceptos de otorgar representación democrática real y efectiva a todos aquellos obligados a contribuir, que son facultados mediante la celebración de un contrato especial con el Gobierno Nacional, el cual tendrá la facultad de intervenir a fin de garantizar el cumplimiento si encuentra que en la ejecución de estos no se cumplen las medidas y los principios en ella determinados.

El proyecto de ley plantea como objeto el ¿... establecer mecanismos que garanticen la representación democrática, real y efectiva de los contribuyentes y beneficiarios de cuotas parafiscales del sector agropecuario y pesquero, en las directivas de aquellas agremiaciones con las que la Nación contrata su recaudo y administración, así como transparencia en el manejo de estos recursos¿.

III. Marco Conceptual

En el estudio del articulado del Proyecto de ley 121 de 2012 Senado, se encuentra la presencia como principal y primer argumento jurídico, su correspondencia con la materialización del principio clásico constitucional de la gestión de lo público, que establece la ¿Tributación con representación¿ como condición que deben existir cuando por vía de la ley se imponen cargas a los ciudadanos.

Por lo anterior se considera de plena pertinencia y coherencia que aquellas organizaciones que reciban de parte del Estado colombiano por mandato de la ley, la capacidad para recaudar y administrar los recursos de parafiscalidad, cumplan al mismo tiempo con la obligación de construirse desde los elementos de la democracia representativa.

De igual forma y en concordancia con la Constitución Política de nuestro país, la iniciativa se sustenta en principios como los de pluralidad, participación, asociatividad y el derecho de todo ciudadano a elegir sus representantes y autoridades, surgido en complemento a la sumisión a la Constitución, la ley y obligación de contribuir, todo lo cual se constituye en las bases de nuestro Estado Social de Derecho, bajo el cual debe actuar todo ente en Colombia.

Es por ello que, especialmente cuando se trata del recaudador y administrador de recursos que se colectan por autorización de la ley, se hace necesario y es totalmente congruente el establecer mecanismos que garanticen la existencia de representación democrática de los gravados o contribuyentes, especialmente en la elección de las directivas de aquel colectivo al que el Gobierno Nacional le entregare vía contrato esta capacidad.

A) Aspectos normativos y jurisprudenciales

La parafiscalidad en el sector agropecuario y pesquero tiene sustento normativo en el Capítulo V de la Ley 101 de 1993, también conocida como Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, mediante el cual se conceptualiza los fondos y contribuciones parafiscales, su administración y recaudo, el destino de los recursos y el presupuesto.

Además de lo expuesto en la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, así como lo determinado en cada norma específica, la Ley 188 de 1995 denominada *¿Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998 ¿ El salto social¿*, estableció en su artículo 43, la obligatoriedad de aplicar democracia en la elección de los representantes y directivos, de aquellas agremiaciones o asociaciones que administren recursos parafiscales, cuyo texto se transcribe a continuación:

¿Artículo 43. Modernización Institucional y participación ciudadana. Las entidades, asociaciones o agremiaciones que de acuerdo con la ley administren recursos para fiscales deberán elegir sus representantes y directivos por medio democrático, incluyendo los mismos adoptados para la rama del poder legislativo¿.

La anterior norma ha sido sometida al control de la Corte Constitucional, cuyos fallos han sentado lineamientos que se incluyen en el proyecto de ley y que beneficiarían a los diferentes fondos al garantizar que la Nación solo pueda contratar con aquellos gremios o colectivos que tenga una verdadera democracia interna, entendida en los términos de la Constitución Nacional. A continuación se resaltaré el fragmento pertinente de aquellos fallos que la presente Ponencia considera como esenciales en el desarrollo del espíritu del presente proyecto de ley:

Mediante la **Sentencia C-191 de 1996** se falló demanda de inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley 188 de 1995, ya mencionado, en la que el demandante argumentó la ausencia de la regla de *¿unidad de materia¿* en virtud que, según su concepto, este artículo 43 no guardaba relación, ni conexidad razonable con el tema general de la ley del plan. Adicionalmente, la norma no tenía a su juicio, el carácter de objetivo u orientación política estatal, sino que sería instrumental y ajena al tema económico y presupuestal del Plan de Inversiones Públicas.

La Corte Constitucional declaró exequible el artículo demandado, por cuanto según ellas, no guardaba el carácter estatutario al no crear nuevas instituciones ni mecanismos de participación ciudadana y guarda, sujeción de los principios democráticos aplicables a las entidades y asociaciones de carácter gremial.

La Sentencia C-191 de 1996, se alinea con el objeto del presente proyecto de ley, en la medida que establece la exigibilidad a las organizaciones gremiales que manejen y administren recursos parafiscales, de contar con mecanismos democráticos y expresa en uno de sus apartes lo siguiente:

¿15- La Corte considera entonces que, por el carácter público y coactivo de los recursos para- fiscales que manejan estas entidades, asociaciones o agremiaciones, es legítimo que la ley ordene la elección democrática de sus representantes. No se trata entonces de una injerencia de las autoridades en la autonomía de una entidad asociativa que pudiera desconocer su autonomía interna y, por ende, violar el derecho de asociación (CP artículo 38), sino que es una expresión del carácter democrático que, por mandato de la propia Constitución, deben tener ciertas entidades, por las funciones particulares que ejercen en la sociedad (CP artículos 26.39.103)¿.

Así mismo, la **Sentencia C-678 de 1999** de la Corte Constitucional, al resolver demanda de inconstitucionalidad del artículo 7° de la Ley 89 de 1993, que dice:

¿Artículo 7°. Administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan), la administración y recaudo final de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero...¿.

Estableció la posibilidad de que la ley determine de manera expresa un administrador de los recursos de los Fondos Parafiscales, siempre y cuando exista en él una estructura democrática que permita que aquellos que proveen los recursos del fondo, puedan participar en las decisiones, advirtiendo que de no darse esta situación, el contrato suscrito carecería de soporte constitucional, la Corte al respecto afirmó en uno de los apartes de la sentencia lo siguiente:

¿Así las cosas, en relación con el artículo 7° de la Ley 89 de 1993, aquí demandado, la Corte Constitucional declarará su constitucionalidad, condicionada a la existencia de una real estructura democrática de la Federación Colombiana de Ganaderos, en cuanto por medio de instrumentos efectivos, se garantice la participación de todos los gravados con la cuota de fomento ganadero y lechero cuya administración y recaudo final se otorga por el Estado, en virtud del contrato que con esa Federación habrá de celebrarse. Ello significa, entonces, que si esa estructura democrática resultare inexistente, el contrato aludido carecería entonces de soporte constitucional, por cuanto habría, en tal caso un objeto ilícito, **por lo que la exequibilidad, entonces habrá de ser condicionada a este requisito.¿¿** (Resaltado propio).

Como se observa, la jurisprudencia que da mayor soporte a la presente iniciativa de proyecto de ley es la ya mencionada sentencia de la Corte Constitucional C-191 de 1996, en la que se encuentran tres elementos rectores que justifican y soportan la exigibilidad de la democracia en las entidades administradoras de los Fondos Parafiscales.

El primer elemento que se ofrece corresponde a la máxima que establece que ``sin democracia no hay participación¿, en la medida que refiere que una condición *sine qua non* para la armonía de los participantes de una democracia es que se vean plenamente representados por los directivos

que administran determinados estamentos de orden financiero, político, administrativo de cualquier ente público o privado que maneje recursos públicos y se ampare en la ley para su recaudo:

¿En ese orden de ideas, la Corte no encuentra ninguna objeción a que la ley exija que las entidades que manejan contribuciones parafiscales elijan a sus representantes y directivos por medios democráticos, pues de esa manera se busca que ¿ como bien los señala el ciudadano interviniente ¿ todos los intereses que conforman al sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos¿.

En segunda instancia se establece que es consecuente exigir democracia a las entidades de carácter privado gremiales que administren los recursos parafiscales y, amparados bajo la misma Sentencia de la Corte Constitucional C-191 de 1996, dichas entidades pese a regirse por el derecho privado, *pueden y deben* reformar sus estatutos para administrar los recursos recaudados por la cuota de fomento parafiscal:

¿En efecto, es necesario recalcar que las contribuciones parafiscales son fruto de la soberanía fiscal y son cobradas coactivamente. Son pues obligatorias y no voluntarias pues ¿el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución¿8, rasgo que diferencia a estas contribuciones parafiscales de las tasas y las acerca a la naturaleza jurídica de los impuestos. Ahora bien, uno de los más viejos y clásicos principios del constitucionalismo es aquel que no debe haber impuesto sin representación, que se concreta en la norma según el cual solo los órganos plurales de representación popular pueden establecer impuestos (CP artículo 338), por lo cual resulta perfectamente congruente que se exijan mecanismos de representación democrática en la elección de los directivos de las entidades encargadas de manejar recursos parafiscales¿.

Por ello cuando una persona jurídica de carácter privado, acoge la responsabilidad de administrar recursos del pueblo colombiano, captados mediante acciones coactivas como una cuota parafiscal ¿con naturaleza similar aun cuando diferente a la de los Impuestos¿, tal entidad debe ceder parte de su libre accionar en materia estatutaria y asumir los requerimientos que exija el Gobierno ¿en representación legítima del Estado¿, con respecto a las garantías necesarias que aseguren una estructura democrática donde los productores gravados estén representados.

Finalmente y no menos importante, es pertinente señalar que la iniciativa de exigir democracia a los gremios administradores de los Fondos parafiscales y establecerles parámetros de carácter organizacional al interior de sus estructuras estatutarias en pro de garantizar la democratización; no es un elemento nuevo, ni apresurado. Todo lo contrario tiene un gran antecedente en el primer Fondo Parafiscal del país como el cafetero, que data de hace cerca de 70 años:

¿Es más, por tal razón, la democratización de las agremiaciones encargadas de manejar tales contribuciones no es una novedad de la Constitución de 1991 sino que es una vieja tradición del derecho público colombiano. En efecto, la Ley 66 de 1942 autorizó al Gobierno a prorrogar los contratos celebrados con la Federación Nacional de Cafeteros, entidad encargada desde esa época de manejar recursos parafiscales, aun cuando en ese entonces no recibieran tal denominación. Esa ley estableció que por tal razón era procedente una modificación de los estatutos de la Federación a fin de perfeccionar sus mecanismos democráticos internos de representación¿¿.

En el mismo sentido mediante **Sentencia C-132 de 2009**, en la cual se resuelve la demanda de inconstitucionalidad del artículo 9° de la Ley 117 de 1994, que crea la cuota de fomento avícola, dicta normas sobre su recaudo y administración, y determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe contratar a la Federación Nacional de Avicultores (FENAVI) para la administración del Fondo Nacional Avícola para el recaudo de la cuota de fomento avícola, que la Corte Constitucional declaró exequible, se reitera la necesidad de la garantía de la democratización en la participación de los productores en la entidad administradora del fondo parafiscal, lo cual se plantea en el siguiente texto:

¿¿ en el momento que FENAVI deje de cumplir con los requisitos de representatividad nacional del sector avícola o de organización y funcionamiento interno democrático, o se venza el contrato celebrado con dicha federación o haya lugar a la declaratoria de caducidad del mismo, el Gobierno Nacional puede escoger una entidad, asociación o federación del sector avícola para celebrar un nuevo contrato, que reúna esas características[1][1]...¿¿.

Como se observa la Corte Constitucional ha guardado consistencia a lo largo de diferentes fallos sobre la imperatividad de la condición de representatividad democrática, como necesaria condición para acceder a la capacidad para recaudar y administrar recursos parafiscales.

B) Importancia de los Fondos Parafiscales Agropecuarios.

Las contribuciones parafiscales y los fondos de los cuales forman parte tienen una larga tradición en Colombia y su noción o definición, desde el punto de vista legal en desarrollo de su reconocimiento constitucional, fue abordada en la Ley 101 de 1993 conocida como la *¿Ley de desarrollo agropecuario y pesquero¿*, que en su capítulo V *¿Contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras¿*, artículo 29 establece:

¿Artículo 29. Noción para los efectos de esta ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.

Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación¿.

Como se observa, esta norma determina claramente el que las contribuciones parafiscales del sector son impuestas por la ley, esto es que tienen un carácter obligatorio y no voluntario, poseen una especificidad subsectorial y por ende no forman parte del Presupuesto General de la Nación, pero siguen ostentando su carácter público, aun cuando no se ejecutan desde, ni se incluyan en el Tesoro Nacional.

En complemento a lo anterior, la misma norma estableció en el artículo 30 que la administración de estos recursos debe hacerse de forma directa por entidades gremiales agrupadas en condiciones de ¿representatividad nacional¿, condicionando el manejo y administración a los términos de un contrato especial suscrito con el Gobierno Nacional y de acuerdo con la ley.

En complemento del estudio, se visualiza por tanto la dimensión y el establecimiento de los que en la actualidad serían los receptores de los mandatos del proyecto de ley, mencionando que el país cuenta en la actualidad con catorce (14) fondos parafiscales, los cuales han sido creados en diferentes momentos, bajo particularidades y especificidades de cada subsector y de acuerdo con las necesidades del país, para garantizar la adecuada provisión de alimentos así como la promoción de la comercialización de sus excedentes.

Dentro de ellos se encuentran los subsectores más representativos dentro de la estructura económica del sector agropecuario como el arroz, la soya, los cereales, las leguminosas, el algodón, la palma de aceite, el cacao, el hortofrutícola, el caucho, la panela, la ganadería bovina y especies menores, el avícola y el porcícola.

A continuación se presenta una relación detallada de los Fondos existentes, la normatividad que los sustenta y el administrador designado para la gestión de recaudo y administración de los recursos parafiscales, en donde es posible visualizar las especificidades de cada uno de ellos, en especial lo referente a su denominación o componentes principales:

Fondos Parafiscales, Normatividad y Administrador

Fondo Parafiscal	Normatividad	Entidad administradora
Fondo de Fomento Arrocero	La cuota parafiscal fue creada por la Ley 101 de 1963 y modificada por la Ley 67 de 1983.	FEDEARROZ
Fondo de Fomento Cerealista	Creado por la Ley 51 del 66 y modificado por la Ley 67 de 1983.	El órgano rector del Fondo de Fomento Cerealista y de Leguminosas de Grano es la Comisión Nacional Cerealista, según lo estipula la Ley 114 de 1994 que amplió la Comisión de Fomento Cerealista creada por la Ley 67 de 1983 y reglamentada por el Decreto 1000 de 1984. Es administrado por la Federación Nacional de Cerealistas-FENALCE.
Fondo de Fomento de	Creado mediante la Ley 51 del 66 y modificado	FENALCE.

Fondo Parafiscal	Normatividad	Entidad administradora
Leguminosas de Grano distintos a frijol soya	por la Ley 67 de 1983.	
Fondo de Fomento Algodonero	El Fondo de Fomento Algodonero, creado mediante la Ley 219 del 30 de noviembre de 1995 y reglamentado por el Decreto 1526 de 1996.	CONALGODÓN
Fondo de Fomento Panelero	El Fondo de Fomento Panelero fue creado el 4 diciembre de 1990 mediante la Ley 40 y Reglamentado mediante el Decreto 1999 de 1991.	FEDEPANELA.
Fondo de Fomento Cacaotero	El Fondo Nacional del Cacao fue creado por la Ley 31 de 1965 y modificado por la Ley 67 de 1983,	FEDECACAO.
Fondo de Fomento Tabacalero	El Fondo de Fomento Tabacalero creado por la Ley 534 de 1999.	FEDETABACO.
Fondo de Fomento Palmero	El Fondo de Fomento Palmero fue creado mediante la Ley 138 de 1994.	FEDEPALMA.
Fondo de Fomento Hortofruticola	El Fondo de Fomento Hortofruticola, fue creado mediante la Ley 118 de 1994 y reglamentado por el Decreto 3748 de 2004. Este fondo retiene a los productores el 1% del valor de venta de cada kilogramo de fruta u hortaliza que se comercialice a nivel nacional o que se destine a la exportación, exceptuando el banano.	ASOHOFRUCOL.
Fondo de Fomento del Frijol Soya	Creado mediante Ley 114 de 1994 y reglamentado con el Decreto 1592 del mismo año.	COAGRO.
Fondo Nacional del Ganado	A través de la ley 89 de 1993 se creó el Fondo Nacional del Ganado y se estableció la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, para lo cual todo productor de carne y leche bovina, deberá cancelar un valor equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio.	FEDEGAN.
El Fondo Nacional Avícola	El Fondo Nacional Avícola-FONAV fue creado mediante la Ley 117 y reglamentado por el Decreto 823 de 1994.	FENAVI.
Fondo Nacional de la Porcicultura	En este sentido, se cuenta con los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura creado mediante la Ley 272 de 1996, por la cual se crea la cuota de fomento porcino. De igual forma el sector cuenta con la Ley 623 de 2000 la cual declara de interés social nacional la erradicación de Peste Porcina Clásica en todo el territorio nacional por ser una limitante que obstaculiza el mercado internacional.	Asociación Colombiana de Porcicultores-ACP.
Fondo Nacional de Fomento cauchero	Este Fondo fue creado mediante la Ley 686 de 2001 y reglamentado a través del Decreto número 3244 de 2002.	FEDECAUCHO.

Como se observa estos fondos parafiscales poseen unos niveles significativos de recursos recaudados, dentro de los que durante el año 2011, el Fondo de fomento ganadero es el que mayor nivel de recaudo alcanzó con cerca de \$ 64 mil millones, seguido del fondo palmero con \$ 31 mil millones, avícola con \$ 12.4 mil y arrocero con \$ 12 mil millones de pesos.

Los de menor recaudo fueron el Fondo de leguminosas, tabaco, frijol soya y algodónero, lo cual concuerda con su menguada dinámica económica, disminución de áreas, producción y rendimientos, aunado a las dificultades de comercialización de cosechas que han enfrentado estos cultivos en los últimos años.

Consolidado Recaudo Cuota de Fomento 2000 ¿ 30 junio 2012 Fondos Parafiscales

CONSULTAR CUADRO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ¿ Dirección de Planeamiento y seguimiento presupuestal.

IV. Expresiones Favorables al Proyecto

Adicional a los lineamientos señalados por la Corte Constitucional respecto a la garantía de contar con representatividad democrática dentro de las organizaciones administradoras de los Fondos Parafiscales agropecuarios, han sido presentados planteamientos por cuenta del ejecutivo que refieren su opinión respecto a la conveniencia de determinar claramente estas garantías:

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En aras de mostrar la pertinencia e importancia de la Iniciativa Legislativa 121 de 2012 Senado, es oportuno reseñar el concepto positivo que ha emitido el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante oficio del 24 de agosto del año 2012, firmado por el Ministro de esa cartera, doctor, Juan Camilo Restrepo Salazar y dirigido a la honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, autora del Proyecto, que como conclusión refiere:

¿Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, le complace ver que desde el honorable Congreso de la República, se presente un proyecto de ley que busque dotar al Gobierno Nacional de los instrumentos necesarios para exigir una real representación democrática y transparente de los recursos de la parafiscalidad. Dicha iniciativa se encamina a que se cumpla un principio fundamental como lo es el de la transparencia y que dichos recursos sean administrados bajo una lógica que reiteradamente ha manifestado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, sobre el imperativo de una real

representación y democratización de los entes privados que administran los recursos de la parafiscalidad¿.

Adicionalmente, el Ministerio no solo da un concepto favorable sino que acompaña la iniciativa legislativa concluyendo:

¿Desde esta cartera acompañaremos dicha iniciativa parlamentaria en aras de fortalecer y sacar adelante este loable propósito que usted manifiesta para diseñar los instrumentos necesarios y pertinentes para lograr transparencia y democratización en la administración de los recursos de la parafiscalidad...¿

En conocimiento de mi asignación como ponente para primer debate ante la Comisión Tercera del Senado de la República del Proyecto de ley 121 de 2012, el Ministerio de Agricultura ofició a este Despacho un concepto sobre esa iniciativa legislativa en el cual manifiesta la pertinencia y conveniencia con el manejo y administración de los recursos parafiscales:

¿El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encuentra que la iniciativa de origen parlamentario de la cual usted es Ponente, Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado, es conveniente, con las precisiones efectuadas, para el sector agropecuario y pesquero porque moderniza el manejo y administración de los fondos parafiscales. Igualmente establece herramientas para garantizar altos estándares de transparencia y democratización en el manejo de los recursos parafiscales, que son ante todo, recursos públicos.

Esta Cartera apoya la iniciativa y estará presta a colaborar con lo que usted necesite para sacar adelante este proyecto de ley positivo para el sector agrícola. Quedamos a la espera de cualquier inquietud¿.

V. Contenido de la Ponencia

El Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado, se radicó con once (11) artículos, quedando de igual forma en esta Ponencia y está estructurado de la siguiente manera:

Cuenta con cuatro (4) capítulos, que a su vez incluyen once (11) artículos y su contenido conceptual es el siguiente:

¿ Capítulo I. De la parafiscalidad en general.

Artículo 1°. Determina el objeto de la ley en función de garantizar la representación democrática real y efectiva de los contribuyentes y beneficiarios de contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero.

Artículo 2°. Establece la administración y recaudo de los Fondos parafiscales, mediante la modificación del artículo 30 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 3°. Crea la cédula del contribuyente parafiscal.

Artículo 4°. Exige la conformación de la estructura democrática de las juntas administradoras de los Fondos Parafiscales.

Artículo 5°. Determina que los órganos directivos de las juntas administradoras de los Fondos parafiscales deben ser independientes a las Juntas Directivas administrativas de los Gremios con los cuales el Gobierno Nacional establezca el contrato de manejo de dichos recursos.

¿ Capítulo II. Alcance y Control de las Contribuciones Parafiscales.

Artículo 6°. Determina la obligatoriedad para todo productor agropecuario de aportar al Fondo Parafiscal acorde con su vocación productiva y así mismo a ser beneficiario y participe activo de la administración de esos recursos.

Artículo 7°. Asigna el control fiscal de los recursos de los Fondos Parafiscales a la Contraloría General de la República, mediante parámetros especiales para la naturaleza de esos recursos.

¿ Capítulo III. Vigilancia, Control y Publicidad.

Artículo 8°. Asigna la vigilancia y control de las asociaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 9°. Determina el objeto de la vigilancia y control de las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que corresponde a garantizar que estas cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas y en aquellas que administren contribuciones parafiscales, específicamente, la vigilancia y control adicional se refiere a la administración e inversión de las contribuciones parafiscales, los mecanismos de toma de decisiones y la forma de participación en la administración de los recursos por parte de sus contribuyentes correspondiendo a instrumentos que incorporen los principios democráticos.

Artículo 10. Exige al ente administrador de los Fondos parafiscales y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la publicación en sus respectivas páginas web de los proyectos de presupuesto de gastos e inversión de las contribuciones parafiscales, los presupuestos aprobados, los actos que disponen gasto o inversión de las contribuciones y los estados financieros y de gastos e ingresos de los recursos de la contribución parafiscal.

¿ Capítulo IV. Disposiciones finales.

Artículo 11. Determina la vigencia de la ley, que regiría a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

VI. Proposición

A la honorable Comisión Tercera del Senado, presento Ponencia Positiva y propongo dar debate al **Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado**, por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y

pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.

Del honorable Senador,

Bernardo Miguel Elías Bernal.
Senador Ponente.

**TEXTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 121
DE 2012 SENADO**

por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De la parafiscalidad en general

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos que garanticen la representación democrática real y efectiva de los contribuyentes y beneficiarios de contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero, en las directivas de aquellos colectivos con los que la Nación contrata su recaudo y administración, así como transparencia en el manejo de estos recursos.

Artículo 2°. *Administración y recaudo.* Modifíquese el artículo 30 de la Ley 101 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 30. *Administración y recaudo.* La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por aquellas entidades gremiales que reúnan condiciones y garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios de una actividad agropecuaria o pesquera determinada, y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, podrá declarar la suspensión o caducidad unilateral de un contrato de administración, cuando no se cumpla el objeto de la presente ley; caso para el cual deberá determinar un administrador temporal de la contribución parafiscal respectiva hasta por el término de dos (2) años, mientras se cumplen las condiciones aquí establecidas o se determina mediante ley un nuevo administrador.

Los recursos de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras podrán ser administrados a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional. Este procedimiento se

aplicará también en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración.

La contabilidad de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deberá llevarse en forma separada e independiente de la contabilidad del gremio y deberá contar con revisoría fiscal también independiente. Igualmente la administración e inversión de los recursos de las contribuciones parafiscales deberá hacerse en cuenta especial, exclusiva y separada de los recursos del administrador.

Parágrafo 1°. Los administradores de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras podrán demandar por vía ejecutiva, ante la jurisdicción ordinaria, el pago de las mismas; para este efecto, el representante legal de la respectiva entidad administradora expedirá certificado en que conste el monto de la deuda y su exigibilidad, el cual prestará mérito ejecutivo.

Parágrafo 2°. El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios e incurrirá en las sanciones previstas en el artículo 402 del Código Penal.

Artículo 3°. *Cédula del contribuyente parafiscal.* Créase la cédula del contribuyente parafiscal, con la cual se ejercerá el derecho a participar en los mecanismos democráticos para la administración de las contribuciones parafiscales.

Toda persona natural y mayor de edad tendrá derecho a la cédula de contribuyente parafiscal, por el solo hecho de haber hecho los aportes exigidos por la ley. La cédula será expedida por las entidades administradoras de las respectivas contribuciones parafiscales.

Parágrafo. Los gastos que se causen con ocasión de la expedición de la cédula del contribuyente parafiscal, así como de la promoción, divulgación, ejecución y control de los mecanismos de administración democrática de las contribuciones, podrán ser financiados hasta con el 2% del total de los recursos anualmente recaudados por la respectiva contribución.

Artículo 4°. *Estructura Democrática.* Todo productor agropecuario que tenga la obligación de contribuir a cualquiera de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros, y posea cédula de contribuyente parafiscal, tiene derecho a participar en la gestión de las decisiones para la administración e inversión de la respectiva contribución, elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones y consultas internas, proponer iniciativas y participar en la conformación, ejercicio y control de las instancias de la respectiva contribución.

Todas las entidades gremiales que administren fondos parafiscales y pesqueros, deberán incluir en sus estatutos, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las disposiciones que garanticen los mecanismos de representación de los contribuyentes y

beneficiarios, en la administración e inversión de los recursos parafiscales respectivos, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5°. *Órganos Directivos.* Para efecto de la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, los administradores deberán contar con una estructura independiente para su manejo, en la cual deberá constituirse un congreso nacional o figura estatutaria similar, que se conformará por lo menos una vez cada cuatro años, con delegados elegidos de manera directa en cada sección o distrito del país, por y entre aquellos que poseen cédula de contribuyente parafiscal de la respectiva contribución.

También deberá haber un Comité Nacional de Administración de la Contribución Parafiscal, cuyos miembros serán elegidos por el congreso nacional de contribuyentes y tendrá por función principal elegir al representante legal del colectivo.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, establecerá mediante acto administrativo previo a cada periodo, las diferentes secciones o distritos que tendrán representación en el congreso nacional de contribuyentes, las cuales podrán estar conformadas por departamentos, municipios, regiones, provincias, zonas o núcleos productivos, de acuerdo con las características de cada subsector, debiendo existir una sección o distrito cuando la producción del respectivo subsector agregue una porción representativa del total nacional, cada una de las que se establezcan elegirá un número de delegados que será proporcional a su cantidad de contribuyentes.

CAPÍTULO II

Alcance y control de las contribuciones parafiscales

Artículo 6°. *Alcance de la contribución parafiscal.* Las contribuciones parafiscales a que se refiere la presente ley, así como las normas que la adicionen o complementen, son obligatorias para los productores de los bienes que se encuentren gravados por las mismas, cuando los productos objeto de la ley sean vendidos para consumo, intermediación o transformación, en los términos de la ley que creó la respectiva contribución.

Artículo 7°. *Control fiscal sobre las contribuciones parafiscales.* La vigilancia de los recursos de las contribuciones parafiscales corresponde a la Contraloría General de la República, la cual deberá establecer parámetros particulares para la vigilancia de estas contribuciones.

Parágrafo. Los parámetros a los que hace referencia el presente artículo deberán ser concertados con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su condición de contratante de las entidades administradoras de las contribuciones parafiscales.

CAPÍTULO III

Vigilancia, control y publicidad

Artículo 8°. *De la vigilancia y control.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejercerá la vigilancia y control de las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales.

Artículo 9°. *Objeto de la vigilancia y control.* La vigilancia y control de las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales tiene como fin primordial garantizar que las mismas cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas y que sus actuaciones se ajusten a los preceptos establecidos por la ley.

Parágrafo. En el caso de organizaciones gremiales agropecuarias y pesqueras nacionales que administren contribuciones parafiscales, la vigilancia y control tendrá como fin adicional garantizar, en relación con la administración e inversión de las contribuciones parafiscales, que los mecanismos de toma de decisiones y la forma de participación en la administración de los recursos por parte de sus contribuyentes correspondan a instrumentos que encarnen los principios democráticos propios de estas, el cumplimiento del objeto social de la organización y que el empleo de los recursos de la contribución se haga de conformidad con la ley.

Artículo 10. *Publicidad.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, así como el respectivo administrador, deberán publicar trimestralmente en la página web de cada una de ellas, los proyectos de presupuesto de gastos e inversión de las contribuciones parafiscales, los presupuestos aprobados, los actos que disponen gasto o inversión de las contribuciones y los estados financieros y de gastos e ingresos de los recursos de la contribución parafiscal.

Los presupuestos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, deberán tener en cuenta criterios que contemplen redistribución de los recursos en beneficio de aquellas regiones en las que el subsector sea débil y se requiera fortalecimiento de la actividad en consistencia con la viabilidad, competitividad y sostenibilidad de la producción.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Bernardo Miguel Elías Vidal.
Senador Ponente.

Bogotá D. C., 16 de mayo de 2013

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del *Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado, por la cual se adoptan medidas para garantizar la presentación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las*

agregaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos, suscrita por el honorable Senador Bernardo Miguel Elías Vidal.

El Secretario General

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de veintitrés (23) folios.

El Secretario General

Rafael Oyola Ordosgoitia.