**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ 2020**

***“por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café”***

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Con el fin de asegurar el ingreso y productividad del sector cafetero, autorícese a la Nación a asumir directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional correspondiente a la totalidad de las pensiones ciertas y contingentes, pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A Liquidada.

**Parágrafo 1.** El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la forma en la cual será asumido el pasivo pensional y prestacional en un término máximo de seis (6) meses posteriores a la expedición de la ley.

**Parágrafo 2.** Los recursos disponibles se destinarán únicamente a programas de mejora de la productividad del sector cafetero.

**Artículo 2.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**

Senador de la República Representante a la Cámara por Risaralda Autor Autor

**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA ERNESTO MACÍAS TOVAR**

Senador de la República Senador de la República

Coautor Coautor

**LUIS FERNANDO GÓMEZ BETANCOURT DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ**

Representante a la Cámara por Caldas Representante a la Cámara por Quindío

Coautor Coautor

**FÉLIX ALEJANDRO CHICA CORREA**

Representante a la Cámara por Caldas

Coautor



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES Y MARCO NORMATIVO**

Desde la creación de la sociedad Flota Mercante Grancolombiana, así como de las sociedades que nacieron producto de su escisión, el Gobierno Nacional ha sido su controlante, y no el Fondo Nacional del Café. En consecuencia, si en aras de discusión, se llegara a considerar procedente algún tipo de responsabilidad de la controlante por los pasivos pensionales de la sociedad COMPAÑÍA DE INVERSIONES DE LA FLOTA MERCANTE S.A. (en adelante, la “Flota Mercante” o la “CIFM”), dicha responsabilidad debería recaer directamente en el Estado colombiano, y no en el Fondo Nacional del Café.

Y es que debe recordarse que el Fondo Nacional del Café es una cuenta de la Tesorería General de la República creada por el Decreto 2078 de 1940. Inclusive en el Decreto 2079 del mismo año (1940), en donde se autoriza una emisión de bonos con cargo al Fondo Nacional del Café, dicha emisión, como lo dice su artículo 3, estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, desde la Ley 95 de 1931 que autorizó la creación de la Flota Mercante, aún antes de la existencia del Fondo Nacional del Café, pasando por la composición de los órganos de dirección y las reglas fijadas para la toma de decisiones, la Flota Mercante ha estado sometida a la voluntad del Gobierno Nacional, y ha sido en ejercicio de dicha voluntad que directa o indirectamente se originaron los pasivos pensionales que hoy deben asumir de forma indirecta e injustamente los caficultores.

Cuestión diferente ha sido el acontecer judicial, pues si bien, en un principio de manera acertada la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyó que la responsabilidad por dicho pasivo era única y exclusiva del Gobierno Nacional, posteriormente y de manera equívoca providencias judiciales le han endilgado responsabilidad al Fondo Nacional del Café. Por ello, conviene señalar que la figura de responsabilidad subsidiaria que le ha sido endilgada al Fondo Nacional del Café por la liquidación obligatoria de la Flota Mercante, se ampara en el parágrafo del artículo 148 de la Ley 222 de 1995.

Concretamente, la citada normativa establece:

*“Parágrafo: Cuando la situación de concordato o de liquidación obligatoria haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la sociedad matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la sociedad en concordato, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de aquélla. Se presumirá que la sociedad se encuentra en esa situación concursal, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que ésta fue ocasionada por una causa diferente.”*

Tal y como se puede observar de la norma, el propósito fundamental de esta figura introducida en el año 1995 con la Ley 222 fue impedir que quien sea el beneficiario último y real de las operaciones de una sociedad en concordato o liquidación obligatoria, esto es, el controlante o la matriz, pueda afectar el derecho de los acreedores de la sociedad controlada a percibir el pago de sus créditos como consecuencia de sus decisiones.

En otras palabras, esta norma tuvo como objetivo ofrecer una garantía para resarcir el potencial daño ocasionado a terceros por decisiones dolosas o culposas de la matriz que hayan terminado por ocasionar la situación de liquidación o concordato en que haya entrado una sociedad comercial. La citada garantía es la presunción de responsabilidad de la matriz, que le permitirá al tercero acreedor buscar el pago de sus créditos también con el patrimonio del socio o accionista de su deudor original.

En ese orden de ideas, esta figura ha sido entendida como la materialización de la teoría del “*levantamiento del velo corporativo*”, en la medida en que implica el desconocimiento de la barrera jurídica que separa el patrimonio de una sociedad comercial, con independencia de si se trata de una sociedad de personas o de capital, del patrimonio de su accionista o controlante.

Con fundamento en lo indicado, el elemento esencial de esta responsabilidad es que el concordato o la liquidación se hayan producido como consecuencia de las actuaciones del accionista o del socio controlante o matriz, es decir, que la imposibilidad en la satisfacción de los pagos o créditos de los acreedores de la filial o subsidiaria, **provengan de decisiones negligentes o dolosas de la entidad matriz o controlante sobre su controlada.**

El efecto práctico de la citada subsidiariedad prevista en la Ley 222 de 1995 no es otro distinto al nacimiento de la obligación de la sociedad matriz o controlante de asumir el pago de los créditos que no puedan ser pagados por la sociedad subordinada que esté en insolvencia como consecuencia de sus decisiones.

Al respecto, el artículo 260 del Código de Comercio Colombiano, define la situación de control en los siguientes términos: *“Una sociedad será subordinada o controlada cuando* ***su poder de decisión*** *se encuentre* ***sometido a la voluntad de otra u otras personas*** *que serán su matriz o controlante, bien sea directamente, caso en el cual aquella se denominará filial o con el concurso o por intermedio de las subordinadas de la matriz, en cuyo caso se llamará subsidiaria.”*

Como se puede observar de tal definición, el elemento relevante no es la participación en el capital sino el poder de decisión.

De manera complementaria, el Estatuto Tributario colombiano ofrece una definición más completa de “control” para efectos de establecer el poder de decisión sobre una entidad jurídica, y que trascienda más allá de la clásica definición de participación en el capital de una sociedad. En efecto, el artículo 260-1 de este Estatuto, consagra, entre otros, los siguientes criterios de control que no están asociados directamente a la participación accionaria:

*“Cuando la matriz y las subordinadas tengan conjunta o separadamente el derecho de emitir los votos constitutivos de la mayoría mínima decisoria en la junta de socios o en la asamblea, o tengan el número de votos necesarios para elegir la mayoría de miembros de la junta directiva, si la hubiere;*

*(…)*

*Cuando el control conforme a los supuestos previstos en el presente artículo, sea ejercido por una o varias personas naturales o jurídicas o entidades o esquemas de naturaleza no societario, bien sea directamente o por intermedio o con el concurso de entidades en las cuales ésta posea más del cincuenta (50%) del capital o configuren la mayoría mínima para la toma de decisiones o ejerzan influencia dominante en la dirección o toma de decisiones de la entidad;*

*(…)*

*Cuando una misma persona natural o unas mismas personas naturales o jurídicas, o un mismo vehículo no societario o unos mismos vehículos no societarios, conjunta o separadamente, tengan derecho a percibir el cincuenta por ciento de las utilidades de la sociedad subordinada.”*

Ahora bien, dicho lo anterior, para efectos de establecer la responsabilidad subsidiaria, se desprende un elemento fundamental y es la acreditación de existencia de una relación de control entre la sociedad matriz o controlante y su subordinada. En ese orden de ideas, y aplicando los criterios de control, tratándose de la COMPAÑÍA DE INVERSIONES FLOTA MERCANTE S.A., se ha entendido por algunas autoridades judiciales que, el controlante de dicha sociedad fue el Fondo Nacional del Café, y por ende el responsable subsidiario de los pasivos pensionales no pagados por la mencionada sociedad.

No obstante lo anterior, si en aras de discusión se considerara procedente algún tipo de responsabilidad del accionista en la quiebra de la CIFM, en aplicación de los criterios para establecer quién tiene realmente el poder de decisión, dicha responsabilidad debería recaer directamente en el Gobierno Nacional, como verdadero controlante de la mencionada entidad, y no sobre el Fondo Parafiscal que representa los intereses de los caficultores colombianos.

Precisamente, al amparo de dicho razonamiento, es que se justifica el presente Proyecto de Ley, que tiene como objetivo precisar la responsabilidad del Estado colombiano como entidad controlante de un fondo como el Fondo Nacional del Café por su naturaleza *sui géneris* desde su creación, no obstante, su condición parafiscal pero también su indiscutible naturaleza pública, y la debida y justa exoneración del Fondo Nacional del Café de una carga que ha debido asumir de manera transitoria pero que no le corresponde.

En efecto, si bien es un hecho cierto que, con los recursos del Fondo Nacional del Café y por así haberse dispuesto a través de Ley de la República, el administrador del mismo se convirtió en el accionista mayoritario de la CIFM, dicha circunstancia no es suficiente a la luz de las normas corporativas para concluir que el citado fondo parafiscal era la entidad que tenía el poder de decisión, y, por ende, la entidad susceptible de ser imputada como responsable subsidiaria de las obligaciones insolutas de la filial.

La anterior conclusión se fundamenta en que el Fondo Nacional del Café es un patrimonio parafiscal sin personalidad jurídica propia, que está formado por el producto hoy de la contribución cafetera establecida en las leyes, a cargo de los productores de café y en beneficio del propio sector cafetero al que están destinados los recursos que de ellos mismos se recauda.

En ese sentido, por tratarse de un fondo sin personería jurídica, el Fondo Nacional del Café requiere de un administrador que materialice los fines del fondo parafiscal, esto es la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en virtud de un contrato de administración, quien en todo caso no es su propietario o su titular.

Específicamente, sobre este punto, el artículo 30 de la Ley 101 de 1993, establece expresamente que la administración del mismo: “*se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas*.”

No obstante lo anterior, con independencia de tener claridad sobre quién es el administrador, a la hora de revisar quién es el titular o dueño del Fondo Nacional del Café, se llega a la indefectible conclusión que es la Nación.

En efecto, La Flota Mercante Grancolombiana S.A., fue creada por el Gobierno Nacional en al amparo o en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1° y siguientes de la Ley 95 de 1931. El citado artículo 1°estableció puntualmente:

*“****Artículo 1º****. Autorizase al Gobierno para* ***fomentar****, por medio de contrato, la formación, organización y desarrollo* ***de una compañía nacional de marina mercante****. Para este efecto el Gobierno puede solicitar la cooperación de la Federación Nacional de Cafeteros y las demás entidades que juzgue convenientes.”*

Tal y como se puede observar de la redacción del artículo 1°, fue clara la intención del legislador desde el comienzo **de radicar en cabeza del Gobierno Nacional** la responsabilidad de promover, organizar, crear y desarrollar la Flota Mercante.

Adicionalmente, se evidencia de esta misma disposición, que el rol que jugó la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia al amparo de esta Ley, no fue otro que el de colaborador, o facilitador en la consecución de una tarea que le asignó al Gobierno Nacional. En otras palabras, a quien encargó el Congreso de la República la responsabilidad de crear y fomentar la Flota Mercante fue al Poder Ejecutivo, y la Federación se limitó a actuar como facilitador en el cumplimiento de un mandato del poder legislativo.

Adicionalmente, tratándose de la creación de la Flota Mercante, el artículo 2° de la citada Ley 95 de 1931 fijó, por ejemplo, reglas para la composición de la sociedad, tales como el origen del capital, que debía pertenecer por lo menos en un sesenta por ciento (60%) a entidades o ciudadanos colombianos, o el monto del mismo, que no podía ser inferior a dos millones quinientos mil pesos ($2.500.000) de la época, entre otras reglas que demuestran la clara injerencia del Estado en esta sociedad y en su constitución.

Al respecto, indicó concretamente el citado artículo 2° de la Ley 95 de 1931:

*“****Artículo 2º.****Para que la compañía se repute nacional es preciso que, esté nacionalizada en Colombia, que tenga su domicilio en alguna de las ciudades del país, que se organice de acuerdo con las leyes colombianas y su capital pertenezca, por lo menos en un sesenta por ciento (60%) a entidades o ciudadanos colombianos. A este efecto las acciones de los accionistas colombianos serán nominativas.*

*Parágrafo 1º La compañía nacional que se organice de acuerdo con esta Ley, deberá tener un capital autorizado no menor de dos millones quinientos mil pesos ($ 2.500.000) oro colombiano, y del cual deberá tener pagado por lo menos el cincuenta por ciento (50%), el tiempo de contratar con el Gobierno.*

*Parágrafo 2º Las acciones de la compañía no podrán tener un valor mayor de diez pesos ($ 10) oro colombiano, cada una, a efecto de ponerlas al alcance de los pequeños inversionistas.*

*Parágrafo 3º La compañía de que se trata ofrecerá en los Departamentos de la República un mínimum del cuarenta por ciento (40%) de sus acciones, reservando el veinte por ciento (20%) restante a opción de la Federación Nacional de Cafeteros.*

*Parágrafo 4º La nacionalidad de las naves se comprueba con la patente de navegación y con la certificación del registro correspondiente.”*

Ahora bien, en desarrollo de la Ley 95 de 1931 y en cumplimiento de los mandatos impartidos por ésta, mediante Escritura Pública No. 2260 del 8 de junio de 1946, otorgada en la Notaría 5ta de Bogotá, se constituyó la Flota Mercante Gran Colombiana, como una sociedad anónima con capital autorizado de treinta y cinco millones de pesos ($35.000.000), dividido en tres millones quinientas mil acciones nominativas (3.500.000) de diez pesos colombianos ($10) cada una y capital suscrito por accionistas colombianos, venezolanos y ecuatorianos, en proporción del 45% para cada uno de los dos primeros y el 10% restante para el grupo de accionistas ecuatorianos.

Posteriormente, y como una muestra adicional del control del Gobierno Nacional en la naciente Flota Mercante Grancolombiana S.A., en el año 1946, en virtud de lo establecido en el contrato de administración suscrito entre el Ejecutivo y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia[[1]](#footnote-1), se acordó que el Gobierno autorizaba a la Federación *“para suscribir hasta la suma de NUEVE MILLONES DE DÓLARES (US $9.000.000) en acciones de la Marina Mercante Gran Colombiana, tomando esa suma del Fondo Nacional del Café.[[2]](#footnote-2)”*

Así las cosas, al ser creada la Flota Mercante Grancolombiana, al igual que el Fondo Nacional del Café mediante Leyes expedidas por el Congreso de la República, y tener el Gobierno Nacional en virtud de dicha Ley el control de la gestión del Fondo, se concluye que el responsable último y real de la gestión de la cuenta parafiscal es la Nación colombiana, y, por ende, quien tiene la facultad final de definir los destinos de las inversiones que se realicen con los recursos de dicho fondo.

Adicionalmente, tratándose de los órganos de dirección y administración, se evidencia en los contratos de administración del Fondo Nacional del Café suscritos entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, que es el Comité Nacional de Cafeteros el órgano encargado de la dirección y manejo de este fondo parafiscal.

En efecto, desde la cláusula segunda del contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en 1938, modificada mediante contrato suscrito por las mismas partes el 24 de febrero de 1947, se estableció que el Comité Nacional de Cafeteros, órgano de dirección del Fondo Nacional del Café, tendría el siguiente objetivo y composición: “*La intervención del Gobierno en la dirección de la Federación se regulará por las siguientes normas contenidas en el artículo 12 de los Estatutos de la Federación cuyo texto es el siguiente: El Comité Nacional de Cafeteros se compondrá de diez (10) miembros así: “El Ministro de la Economía Nacional, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Relaciones Exteriores o el de Trabajo, Higiene y Previsión Social, según el caso, el Gerente de la Caja del Crédito Agrario, Industrial y Minero y un miembro designado por el señor Presidente de la República; y de cinco (5) miembros elegidos por el Comité Nacional de Cafeteros con sus respectivos suplentes personales; en caso de empate, decidirá el voto del señor Presidente de la República.”*

Cómo se puede evidenciar de la cláusula transcrita, no sólo el Gobierno Nacional tiene los mismos votos que los líderes gremiales cafeteros en el órgano de dirección y manejo del Fondo Nacional del Café, sino que, además, en caso de empate, es el Presidente de la República, máxima autoridad del Gobierno Nacional, quien tiene la potestad de resolver el asunto. Lo anterior evidencia el control que tiene el Poder Ejecutivo en el Comité Nacional de Cafeteros, y por ende sobre el Fondo Nacional del Café y sus inversiones.

Esta intención se confirma al revisar las consideraciones plasmadas por el Consejero de Estado, Doctor Alfredo López Velásquez, en su concepto del 14 de octubre de 1947, en el cual, al referirse al contrato de administración suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café, indicó para efectos de otorgar su visto bueno: “*En la cláusula segunda de contrato vigente, con el fin de dar una efectiva intervención al Gobierno en la dirección de la Federación, se acordó en incorporar, para tal efecto, los Acuerdos números 3 de 1935 y 4 de 13 de julio de 1937, por medio de los cuales se dispuso, por los Congresos Cafeteros, que el Gobierno estaría representando en el Comité Nacional por los Ministros de la Economía Nacional, Hacienda y Crédito Agrario, Industrial y Minero, y por el Gerente del Banco Agrícola Hipotecario. (…) Es evidente que la reforma aludida no sólo cabe dentro de las facultades de las partes, sino que se acomoda al espíritu del contrato, guardando una representación equilibrada en el Comité Nacional de Cafeteros.”*

Ahora bien, el control real del Fondo Nacional del Café por parte del Gobierno Nacional y el rol de ejecutor o intermediario de la Federación se pone en evidencia nuevamente al revisar el Contrato de Administración suscrito entre la Federación y el Ejecutivo en diciembre de 1978. En este nuevo contrato, el Gobierno Nacional impuso la obligación a la Federación de ejecutar y destinar los recursos del Fondo Nacional del Café para ciertas actividades, dentro de las cuales se incluye al terno de la cláusula cuarta: *“g) crear, adquirir, promover o apoyar empresas complementarias de la industria del café o efectuar inversiones en las mismas.”*

Adicionalmente, se prevé expresamente en este nuevo contrato que cualquier operación que implique un egreso o compromiso del Fondo Nacional del Café, incluyendo las inversiones, deben estar contenidas en un presupuesto anual, que en cualquier caso **deberá contar con el voto favorable del Ministro de Hacienda**, sin importar la composición del Comité Nacional.

Concretamente, la cláusula quinta del citado contrato que estableció el citado poder de veto en cabeza del Ministro de Hacienda, indica lo siguiente: “*CLÁUSULA QUINTA: Las operaciones que impliquen egresos o compromisos del Fondo Nacional del Café deberán estar previstos en presupuesto que de dicho Fondo elaborará anualmente la Federación con la aprobación del Comité Nacional, con el voto favorable del Ministro de Hacienda y su posterior sanción ejecutiva. Para efectuar las inversiones a que se refiere la cláusula décima tercera de este contrato, deberán someterse, en cada caso, a la previa aprobación del Comité Nacional de la Federación, con el voto favorable del Ministro de Hacienda y su posterior sanción ejecutiva*.”

Así las cosas, nuevamente la cláusula quinta del referido contrato de administración es clara en demostrar que el control sobre las inversiones del Fondo Nacional del Café, incluyendo por supuesto las realizadas en la Flota Mercante, **dependen enteramente del poder de veto del Ministro de Hacienda.**

Ahora bien, revisando el contrato de 1988, la cláusula décima novena sobre inversiones del Contrato de Administración suscrito entre la Federación y el Gobierno Nacional en diciembre 22 de 1988, previó lo siguiente: “ *las inversiones de carácter permanente en inmuebles o sociedades, que se hagan con recursos del Fondo Nacional de Café, deberán estar previstas en el presupuesto de éste y someterse, en cada caso,* ***a la previa aprobación del Comité Nacional de Cafeteros con el voto favorable del Ministro de Hacienda y a posterior sanción ejecutiva****.”*

En ese mismo sentido, la cláusula vigésima del referido contrato, estableció lo siguiente: “*El Comité Nacional con el voto favorable del Ministro de Hacienda, determinará antes del 30 de junio de 1989, la lista de empresas e inversiones realizadas con recursos del Fondo Nacional del Café que se consideren indispensables para el desarrollo de la política cafetera, en las cuales pueda mantener su vinculación patrimonial el Fondo Nacional del Café. (…)”*

De la lectura de estos artículos se desprenden dos (2) elementos fundamentales, a saber: (i) la competencia del Comité Nacional de Cafeteros para decidir sobre el destino de las inversiones que se hagan con los recursos del Fondo Nacional del Café; y (ii) el poder de veto del Ministro de Hacienda, **que debe aprobar toda propuesta relativa a la inversión de estos recursos para que la misma vea la luz del día.**

Ahora bien, de acuerdo con la cláusula trigésima primera, relativa al funcionamiento del Comité Nacional de Cafeteros, se establece una cláusula de control preferente del Gobierno Nacional en las decisiones del Fondo Nacional, en los siguientes términos: *“Para los fines del presente contrato, los miembros del comité nacionales de cafeteros elegidos por el gremio no podrán tener un poder de voto superior al de la representación del GOBIERNO en tal organismo, la cual estará integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Desarrollo, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente de la Caja Agraria. El Ministro de Hacienda tendrá tantos votos como sean necesarios para equilibrar el poder de voto entre el Gobierno y los representantes cafeteros. Cuando ocurran empates al votarse una medida, los dirimirá el señor Presidente de la República*.”

Nótese cómo esta disposición reitera **un control de las decisiones del Fondo Nacional del Café en cabeza del Gobierno Nacional**, no sólo al igualar el poder de voto entre los miembros del Comité Nacional de Cafeteros a través del Ministro de Hacienda, sino además otorgando el poder de desempate al Presidente de la República.

Finalmente, al revisar el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en el año 2016, se observa que la misma cláusula de control a cargo del Gobierno Nacional, se encuentra presente. En efecto, establece al respecto la cláusula tercera: “*la representación gremial en el Comité no podrá tener un poder de voto superior a la representación del GOBIERNO. El Ministro de Hacienda y Crédito Público tendrá tantos votos como sean necesarios para igualar numéricamente la votación. En todo caso, las decisiones que se adopten en el Comité Nacional de Cafeteros deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Cuando se presenten empatas al votarse una medida, serán dirimidos por el señor Presidente de la República.*

En consecuencia, como se puede evidenciar de la lectura de los contratos de administración que se han suscrito, el Gobierno Nacional es el responsable final y real de la gestión del Fondo Nacional del Café, y, por ende, quien tiene la facultad final de definir los destinos de las inversiones que se realicen con los recursos de dicho fondo. En ese orden de ideas, es correcto que sea el Gobierno Nacional el responsable por los pasivos pensionales y aportes a seguridad social dejados de pagar como consecuencia de la liquidación de la Flota Mercante.

Por ello deviene como necesario que la Nación asuma el pasivo pensional de la Flota Mercante Grancolombiana.

**2. JUSTIFICACIÓN**

En efecto, una medida de esta naturaleza de un lado no priva a 700 familias de continuar disfrutando un derecho adquirido, pero permitiría un efecto distributivo y de edad redistributivo de un gran impacto. Podría inclusive el legislador profundizar en la equidad de esta reasignación de pasivos, condicionando dicho ahorro a que parte del mismo incremente la contribución anual al Fondo de Estabilización de los precios del café y el porcentaje de la transferencia que a los comités departamentales de cafeteros se hace por mandato de la Ley 863 de 2003.

Con seguridad todo esto permitirá aliviar los efectos que providencias judiciales de distinta naturaleza, están causando sobre las finanzas del Fondo Nacional del Café, que constitucionalmente tienen una destinación específica en favor de un grupo poblacional, que contribuye al mismo y que se ha venido debilitando con esta erogación en favor de personas que, no son ni han sido cafeteros, ni contribuyentes a este fondo. En efecto, de estar disponibles los recursos que debe girar mensualmente el Fondo Nacional del Café para cubrir los pasivos pensionales y de seguridad social de antiguos trabajadores de la Flota Mercante, en virtud de la orden transitoria a este impartida, se podrían llegar a renovar 200 millones de árboles de café, que corresponderían a 38.000 hectáreas aproximadamente y allí podrían beneficiarse más de 70 mil productores.

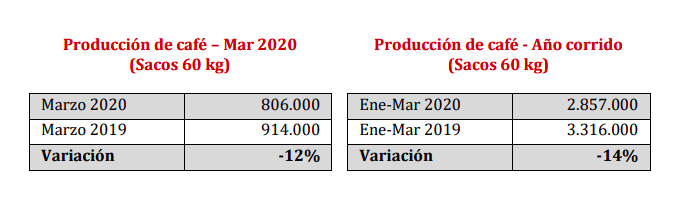
Esta reasignación de cargas permitirá que estos recursos impacten a la población cafetera, que en palabras del Presidente Iván Duque en la instalación del pasado Congreso Cafetero “ha sido el muro de contención contra la violencia y los cultivos ilícitos”.

Estos recursos en el flujo de las finanzas del Fondo Nacional del Cacfé permitirán mejorar la productividad y rentabilidad de los caficultores de Colombia.

Asimismo, no puede sustraerse la imperiosa necesidad de continuar apoyando al sector cafetero el cual es motor y eje esencial de la economía del país. Al respecto, vale evocar lo que en reiteradas ocasiones ha sostenido la Federación Nacional de Cafeteros: *“La caficultura colombiana sigue siendo un sector de especial relevancia para la estabilidad económica y social del país y se perfila fundamentalmente como un eje articulador del desarrollo rural en un posible entorno de posconflicto”[[3]](#footnote-3)*.

Recordar que la situación reciente de los caficultores colombianos ha demostrado que no ha sido la más benéfica en los últimos años. El sector cafetero no solo ha tenido que enfrentarse ante una constante crisis de rentabilidad, sino que además, ahora, se suma un problema de producción y exportación de café el cual complejiza las utilidades del sector.

Según cifras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia[[4]](#footnote-4) en el tercer mes del año las exportaciones de café de Colombia cayeron 21%, a 903 mil sacos de 60 kg desde los 1,1 millones de sacos exportados en el mismo mes de 2019. Igualmente, en marzo, la producción de café de Colombia, mayor productor mundial de arábigo suave lavado, fue de 806 mil sacos de 60 kg, 12% menos frente a los 914 mil sacos producidos en marzo de 2019. Además, en lo que va del año, la producción llegó a casi 2,9 millones de sacos, 14% menos frente a los 3,3 millones de sacos del primer trimestre de 2019.



Fuente: FNC, abril de 2020



Fuente: FNC, abril de 2020

Lo anterior da cuenta tan solo de una parte de las múltiples vicisitudes por las que atraviesa el sector cafetero, el cual, más allá de la deseable efectividad del Fondo de Estabilización de Precios del Café, requiere desligarse de la carga económica que trae consigo financiar los pasivos pensionales y de seguridad social de antiguos trabajadores de la Flota Mercante o sus familiares, a efectos de alcanzar mayor liquidez que le permita a las 540.000 familias cafeteras recibir lo que merecen, mejorar su productividad, y, por lo mismo, su bienestar.

**3. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA**

De acuerdo al informe actuarial compartido por la Federación Nacional de Cafeteros[[5]](#footnote-5), el grupo pensional de la Flota Mercante Grancolombiana involucra cerca de 722 personas, tal y como se muestra en acontinuación,

Tabla 1

Personal jubilado / retirado por grupos Flota Mercante Grancolombiana

|  |  |
| --- | --- |
| Grupo | % sobre el total de pensionados / retirados |
| Jubilado totalmente por la empresa | 43% |
| Jubilado con pensión compartida | 5% |
| Beneficiario vitalicio a cargo de la empresa | 38% |
| Beneficiario vitalicio compartido con Colpensiones | 5% |
| Despedido sin justa causa a cargo de la empresa | 2% |
| Beneficiarios con rentas temporales a cargo de la empresa | 2% |
| Jubilados de Ecuador | 5% |

Fuente: FNC, 2020

Adicional a los mencionados, se señala que 2 empleados poseen títulos y 57 poseen bonos tipo B para personal retirado, por lo cual la cifra asciende a 781 personas en los cálculos del pasivo pensional de la Flota.

Frente a lo anterior, y tomado un escenario con inflación del 4% aunada a una tasa de descuento de 6.6% en la reserva pensional – pero conservando las tasas reales de los bonos y títulos – el panorama del pasivo pensional se muestra en la Tabla 2. La reserva pensional asciende a cerca de COP$639.500 millones, de los cuales el 98% corresponde a Colombia (COP$626.400), el 0,2% a Ecuador (COP$1.198 millones) y el 1.8% se encuentra representado en bonos y títulos en Colombia (COP$11.919 millones).

Tabla 2

Resumen Pasivo Pensional (en COP$) Flota Mercante Grancolombiana

Escenario base a 31 de diciembre de 2019



Fuente: FNC, 2020

No obstante, las proyecciones dan cuenta de que a partir del año 2020 la provisión disminuye, hasta localizarse en el año 2029 alrededor de los COP$477 mil millones (Tabla 3). Los montos que se espera, sean asumidos por la Nación con cargo a su presupuesto, obedecen a los valores estimados en el escenario base, el cual cambiará en los años subsiguientes hasta el monto señalado para el año 2029.

Tabla 3

Proyecciones (en COP$) sobre la reserva pensional de la Flota Mercante Grancolombiana 2019 – 2029



Fuente: FNC, 2020

Es importante señalar que de estar disponibles los recursos que debe girar mensualmente el Fondo Nacional del Café para cubrir los pasivos pensionales y de seguridad social de antiguos trabajadores de la Flota Mercante Grancolombiana, en virtud de la orden transitoria a este impartida, se podría obrar en beneficio de cerca de 540 mil familias cafeteras en términos de sostenibilidad económica, productividad de los cafetales, capacidad de ejecución técnica e incluso con la disponibilidad de montos para el co-financiamiento de proyectos y mecanismos de cobertura sobre el precio. Los recursos podrían dirigirse hacia el fortalecimiento del extensionismo rural, los Comités Departamentales de Cafeteros, el programa de renovación de cafetales, el Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC), entre otros.

Tan solo el programa de renovación de cafetales – que busca renovar una proporción considerable del área cafetera nacional – ha movilizado recursos públicos cercanos a los COP$40 mil millones; por su parte los dineros públicos dirigidos al sector cafetero a través del Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC) totalizaron COP$217 mil millones para el año 2019[[6]](#footnote-6), entre subsidio a la carga (COP$203 mil millones) y alivio de deudas (COP$15 mil millones). Todos estos montos pudieron haber sido asumidos directamente por el Fondo Nacional del Café, de no contarse con compromisos como los asumidos por el pasivo pensional de la Flota.

Es importante aclarar que la situación reciente de los caficultores colombianos ha demostrado que no ser la más benéfica en los últimos años. El sector cafetero no solo ha tenido que enfrentarse ante una constante crisis de rentabilidad, sino que, además, se suma un reciente problema de producción y exportación de café el cual complejiza las utilidades del sector. Según cifras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en el tercer mes del año las exportaciones de café de Colombia cayeron 21%, a 903 mil sacos de 60 kg desde los 1,1 millones de sacos exportados en el mismo mes de 2019. Igualmente, en marzo, la producción de café de Colombia, mayor productor mundial de arábigo suave lavado, fue de 806 mil sacos de 60 kg, 12% menos frente a los 914 mil sacos producidos en marzo de 2019. Además, en lo que va del año, la producción llegó a casi 2,9 millones de sacos, 14% menos frente a los 3,3 millones de sacos del primer trimestre de 2019.

**4. CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley consta de dos artículos, en el artículo primero, se autoriza expresamente al Gobierno Nacional para que asuma el pasivo pensional de la flota mercante; y el artículo segundo establece la vigencia de la norma.

Atentamente,

**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**

Senador de la República Representante a la Cámara por Risaralda Autor Autor

**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA ERNESTO MACÍAS TOVAR**

Senador de la República Senador de la República

Coautor Coautor

**LUIS FERNANDO GÓMEZ BETANCOURT DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ**

Representante a la Cámara por Caldas Representante a la Cámara por Quindío

Coautor Coautor

**FÉLIX ALEJANDRO CHICA CORREA**

Representante a la Cámara por Caldas

Coautor



1. El Fondo Nacional del Café fue creado por el Decreto 2078 de 1940 como una cuenta del tesoro nacional, cuyos recursos fueron destinados en su origen para la adquisición de café necesario para atender los compromisos internacionales y para el servicio de operaciones de crédito que se realizan con el mismo fin.

   El artículo 10 del citado Decreto 2078 de 1940 autorizó al gobierno nacional para suscribir un contrato con la Federación Nacional de Cafeteros – persona jurídica de derecho privado sin ánimo de lucro, cuyo objetivo principal es la defensa de la industria cafetera- con el fin de regular la administración del Fondo Nacional del Café. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. *Ensayos sobre economía cafetera*. (2014). ISSN 2248-8731. Disponible en: <https://federaciondecafeteros.org/app/uploads/2019/12/Econom%C3%ADa-Cafetera-No.-30_Web.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. *Producción de café de Colombia cae 12% en marzo.* (03 de abril de 2020). Disponible en: <https://federaciondecafeteros.org/wp/listado-noticias/produccion-de-cafe-de-colombia-cae-12-en-marzo/> [↑](#footnote-ref-4)
5. La metodología del cálculo actuarial para el pasivo pensional de la Flota Mercante Grancolombiana, toma como corte el 31 de diciembre del año 2019 y proyección anual hasta el 31 de diciembre de 2029, e incluye personal pensionado y retirado. Los supuestos en los que se enmarca el cálculo asumen un incremento pensional anual correspondiente al del Marco Fiscal de Mediano Plazo; para el pasivo pensional de Ecuador no se asumió incremento pensional anual teniendo en cuenta que el pago de la mesada e dólares permanece constante en el tiempo. La Tasa de cambio para mesadas de Ecuador es USD$1= COP$3.129 [↑](#footnote-ref-5)
6. Exceptuando los recursos girados para renovación de cafetales. [↑](#footnote-ref-6)