



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 690

Bogotá, D. C., martes, 13 de junio de 2023

EDICIÓN DE 5 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### LEYES SANCIONADAS

#### LEY 2296 DE 2023

(junio 7)

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 21 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones.*

LEY No. 2296 7 JUN 2023

POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DE LOS 21 AÑOS DE FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE ABEJORRAL, ANTIOQUIA, RINDE HOMENAJE A SU POBLACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1º.** La Nación se asocia a la conmemoración de los 210 años de la fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, ocurrida el 15 de enero de 1811 y rinde homenaje público a su población.

**Artículo 2º.** La Nación hace un reconocimiento al municipio de Abejorral, Antioquia, por ser municipio agrícola, productor de café, maíz, plátano, papa y aguacate, y artesano, por la elaboración de canastas de bejuco, producto tradicional y distintivo de su economía, así como por ser destacada cuna de ilustres personajes de la historia del país, lo que le ha valido el calificativo de "Ciudad de los Cien Señores".

**Artículo 3º.** Autorícese al Gobierno Nacional para que, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley, asigne del Presupuesto General las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar unas obras de recuperación de la malla vial del casco urbano del municipio de Abejorral, Antioquia, de acuerdo con las prioridades concertadas con su Alcaldía.

**Artículo 4º.** Autorícese al Gobierno Nacional para celebrar los contratos necesarios entre la Nación y el Municipio de Abejorral, así como para realizar los créditos y traslados presupuestales que demande el cumplimiento de la presente Ley.

**Parágrafo:** Los procesos de contratación que se adelanten en el desarrollo de la presente ley se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública. Así mismo, en cuanto sea procedente, se deberá utilizar el pliego tipo.

**Artículo 5º.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

7 JUN 2023

Dada, a los

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

LUIS FERNANDO VELÁSICO CHÁVES

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA FRENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2022 DE SENADO, 117 DE 2021 DE CÁMARA

*por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan los lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones.*

<p><b>CONCEPTO MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA FRENTE AL PROYECTO DE LEY NO. 226 DE 2022 DE SENADO – 117 DE 2021 DE CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA DEFINICIÓN DE PASIVO AMBIENTAL, SE FIJAN LA LINEAMIENTOS PARA SU GESTIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consideraciones generales</b></li> </ul> <p>El presente Proyecto de Ley busca establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo con las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia. Lo anterior, por medio de la creación de un marco jurídico que regule los efectos ambientales negativos que no fueron gestionados de manera oportuna, y que independientemente de que puedan ser atribuidos a un particular, la administración pública decide adelantar actuaciones para su corrección y remedio, al margen de la responsabilidad que pueda acarrear las conductas que llevaron a generarlo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consideraciones frente al articulado</b></li> </ul> <p>Una vez revisado el articulado contenido en la ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley, sugerimos tener en cuenta las siguientes consideraciones a saber:</p> <p><b>Artículo 2. Definición:</b></p> <p><i>“Artículo 2. Definiciones. Entiéndase por Pasivo Ambiental la afectación ambiental originada por actividades antrópicas, autorizadas o no, acumulativas o no, susceptible de ser medida, ubicado y delimitado geográficamente, que genera riesgo para la vida, la salud humana o el ambiente y para cuyo control no hay un instrumento ambiental o sectorial vigente”.</i></p> <p>Se sugiere cambiar la expresión “afectación ambiental” por la de “impacto ambiental negativo”, a fin de mantener los avances y desarrollos alcanzados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en la materia, por cuanto se ha delimitado el alcance conceptual de las expresiones: a) impacto ambiental negativo y b) actividad antrópica.</p> <p>Sin embargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto No. 1076 de 2015, el impacto ambiental está definido como: “Cualquier alteración en medio ambiental</p>	<p><i>biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o que pueda ser atribuido al desarrollo un proyecto, obra o actividad”<sup>1</sup>.</i></p> <p>La identificación, evaluación y valoración del impacto puede definir si éste es “negativo”, resultando de una evaluación de impacto ambiental que aplicaría para el universo de actividades autorizadas (con instrumento ambiental o sectorial vigente). Para el caso de aquellas actividades no autorizadas sin instrumento ambiental o sectorial vigente, deberá adelantarse una evaluación de impacto ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes.</p> <p>Por otra parte, en cuanto a las expresiones “autorizadas o no, acumulativas o no” se considera que no son claras y pueden llevar a discusiones litigiosas innecesarias al momento de adoptar decisiones de política y operacionales. Adicionalmente, es pertinente mencionar que “El impacto ambiental acumulativo se refiere a los efectos combinados y a largo plazo que resultan de múltiples actividades o acciones humanas sobre el medio ambiente. En lugar de analizar el impacto de una única acción aislada, el enfoque acumulativo tiene en cuenta la suma de impactos de todas las actividades relacionadas en un área determinada”. Es decir, da lugar a analizar una variedad de fuentes generadoras de impactos ambientales negativos que deberá provenir de una evaluación ambiental integral, a través de la política pública para la gestión de pasivos ambientales.</p> <p><b>Artículo 3. Política pública para la gestión de pasivos ambientales.</b></p> <p><i>“Artículo 3. Política pública para la gestión de pasivos ambientales. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Ministerio de Minas y Energías, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las demás carteras ministeriales, las autoridades ambientales competentes y las entidades que se consideren necesarias, definirán la Política Pública para la Gestión de Pasivos Ambientales, con su respectivo plan de acción y seguimiento.</i></p> <p><i>Con el propósito de formular dicha política pública, las entidades mencionadas tendrán en cuenta las disposiciones establecidas en la presente ley, realizarán al menos cuatro (4) audiencias con enfoque territorial, en las que se garantice la participación ciudadana.”.</i></p> <hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> <p><small><sup>1</sup> Recogido en el documento “Diseño de una Estrategia Integral para la gestión de pasivos ambientales en Colombia”. Contrato de consultoría 3AA74 de 2015 elaborado por Innova, para el MADS.</small></p>
<p>La asignación de la responsabilidad para la formulación de la política pública quedó establecida únicamente para el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mientras que las demás entidades mencionadas (Ministerio de Minas y Energías, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Transporte, Ministerio de Cultura y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, algunas de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR y las demás carteras ministeriales y las entidades que se consideren necesarias) serían de apoyo y no tendrían participación y responsabilidad directa en su formulación. Al respecto consideramos que las decisiones adoptadas por las tres entidades responsables de la política de gestión, que impacten otros sectores, deben contar necesariamente con la aprobación de las entidades cabeza de los mismos, y que fueron catalogadas en el artículo como entidades de apoyo.</p> <p>Como está redactada la norma, esta instancia sería ad hoc, una vez cumplan las audiencias con enfoque territorial y participación ciudadana no tendrían continuidad. Luego, la política quedaría bajo responsabilidad del Comité Nacional para la Gestión de los Pasivos Ambientales, de acuerdo con reglamentación del MADS y previo concepto del Consejo Nacional Ambiental – CNA (Parágrafo 3, artículo 4 del Proyecto de Ley) que es instancia técnica. Se recomienda que se diferencie entre las entidades que conformarían el Comité Nacional de Gestión de Pasivos y la Política de Gestión de Pasivos Ambientales.</p> <p>Por otra parte, de acuerdo con el mismo artículo 3 de la iniciativa legislativa, el contenido de la política depende de lo que se encuentra trazado en los artículos del Proyecto de Ley, esto es: artículo 5 estrategia para la gestión de Pasivos Ambientales; artículo 7 planes de intervención de Pasivos Ambientales; artículo 8 identificación y comprobación de Pasivos Ambientales y artículo 9 medidas de atención. Estos temas podrían quedar recogidos como los mínimos que debería contener la Política de Pasivos Ambientales.</p> <p>Teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley menciona que se debe definir la política, los instrumentos mencionados en los artículos 5, 7 y 8 parcialmente podría ser objeto de desarrollo y alcance de esta política. Por lo tanto, se sugiere que la iniciativa legislativa se centre en definir el alcance de Pasivo Ambiental, acote el régimen de responsabilidad y mecanismo de gestión (política y sistemas de información), y que todo lo demás se defina en el marco de Política contando con la participación de todos los actores sectoriales vinculados y que la estrategia sea resultado de lo abordado en la construcción de la política pública.</p> <p>Adicionalmente, se considera que la referencia explícita a la realización de cuatro audiencias territoriales en el marco de la norma resulta inconveniente, dado que la definición de la cantidad de audiencias a realizarse, así como los escenarios de garantía del derecho de participación ciudadana, deban ser definidos en instrumentos posteriores que gocen de mayor flexibilidad que la ley, para facilitar su adaptación a las diversas necesidades territoriales que coexisten en el país.</p>	<p><b>Artículo 4. Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.</b></p> <p><i>“Artículo 4. Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales. En el marco del Consejo Nacional Ambiental – CNA, créase el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales, con la participación de las autoridades ambientales competentes cuando se analice un caso específico de su jurisdicción. Este comité será responsable de la puesta en marcha y seguimiento a la política pública que ordena la presente ley, así como asegurar la coordinación interinstitucional necesaria para la gestión de los pasivos ambientales, incluyendo las responsabilidades que legalmente corresponden a las autoridades ambientales, los entes territoriales, los ministerios y demás entidades responsables de la formulación y ejecución de políticas de desarrollo sectorial. Corresponderá también a este comité el seguimiento al plan de acción frente a la priorización de la gestión de pasivos ambientales que le sean presentadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes, y el Ministerio emitirá las recomendaciones y acciones de coordinación que correspondan según el caso.</i></p> <p><b>Parágrafo 1.</b> <i>Se conformará la mesa técnica de apoyo, integrada por equipos técnicos de los ministerios que conforman el CNA, la cual aportará los elementos técnicos requeridos por el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales para el cumplimiento de su función. Las CAR tendrán participación cuando se analice un caso que este en su jurisdicción.</i></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> <i>De cada una de las sesiones que realice el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales, se elaborará un informe de socialización de los temas allí tratados, y si es del caso, la información y los lineamientos técnicos relacionados con la gestión de los pasivos ambientales que allí se generen; dicho informe será público y de fácil acceso para la ciudadanía.</i></p> <p><b>Parágrafo 3.</b> <i>La conformación y funcionamiento del Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales, será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previa decisión del Consejo Nacional Ambiental dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. La secretaria del Comité estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y se garantizará la participación activa de la academia y la sociedad civil a través de Movimientos ambientales y/o veedurías ciudadanas ambientales. Además de gremios que representen al sector productivo y que desarrollan actividades en los territorios. Las sesiones de este comité serán abiertas a la participación de todos los interesados con voz, pero sin voto y se garantizará su funcionamiento de acuerdo a principios de publicidad y transparencia.</i></p>

<p><b>Parágrafo 4.</b> El Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales sesionará ordinariamente cada cuatro (4) meses y extraordinariamente, siempre que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lo convoque. Las autoridades ambientales competentes, los Movimientos y Veedurías ambientales podrán solicitar que en las respectivas sesiones se traten casos de su interés”.</p> <p>El Consejo Nacional Ambiental fue creado por el artículo 13 de la Ley 99 de 1993 y actualmente se encuentra reglamentado por el Decreto No. 3570 de 2011. El numeral 4 del artículo 29 de este Decreto señala que se pueden crear comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan, para adelantar tareas de coordinación y seguimiento, por tanto es competencia del Consejo Nacional Electoral su conformación, así como la determinación de las funciones. En caso de estarse proyectando la conformación de una instancia política, ésta debería adoptarse directamente mediante este Proyecto de Ley, estableciendo las entidades que lo integrarían, junto a sus funciones. Por el contrario, si lo que se pretende es que el Consejo Nacional Ambiental sea la instancia que adopte la política, se debe modificar la norma que lo crea, para darle la competencia.</p> <p>Con respecto a la instancia técnica de seguimiento a la política, se debe señalar, igualmente, que el Consejo Nacional Ambiental lo debería crear.</p> <p><b>Artículo 9. Medidas de atención.</b></p> <p><i>“Artículo 9. Medidas de atención. Para atender la configuración de pasivos ambientales en aquellos proyectos, obras o actividades sin instrumento ambiental o sectorial vigente, en cualquiera de sus etapas de ejecución, la autoridad ambiental competente podrá imponer como instrumento de manejo y control ambiental, el Plan de Intervención de Pasivos ambientales del que trata el artículo 7 sobre las áreas en sospecha de configurarse como Pasivo ambiental. Para efectos de la identificación y configuración del Pasivo ambiental, la autoridad sectorial brindará el apoyo a la autoridad ambiental competente.</i></p> <p><b>Parágrafo.</b> En un término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará lo contenido en el presente artículo”.</p> <p>Si una actividad se encuentra en desarrollo no constituiría un pasivo y por ende iría en contradicción con la definición aquí expresada. Por lo tanto, no debe ser objeto de alcance del presente Proyecto de Ley. La prevención de Pasivos Ambientales implica adoptar medidas y prácticas que eviten, prevengan o minimicen los impactos negativos en el medio ambiente, mediante el cumplimiento de la normatividad ambiental existente, la planificación ambiental, la aplicación del sancionatorio ambiental, el seguimiento y</p>	<p>monitoreo de proyectos, y no mediante la aplicación de un instrumento nuevo, donde no queda claro quien realizará el seguimiento.</p> <p>Tanto para la atención como para la prevención de pasivos ambientales se requiere la inclusión de criterios que apunten al fortalecimiento de capacidades de las autoridades competentes.</p> <p><b>Artículo 10. Responsabilidad Objetiva.</b></p> <p><i>Artículo 10. De conformidad con lo establecido en el artículo 88 de la Constitución Política, la responsabilidad derivada de la generación de pasivos y/o daños ambientales estará sometida para todos los efectos al régimen de responsabilidad objetiva. En caso de presentarse múltiples responsables, las acciones requeridas para la gestión del pasivo o daño ambiental se establecerán de manera solidaria.</i></p> <p>Entendemos que como resultado de la reunión realizada el día pasado 17 de mayo de 2023, este artículo sería excluido, por los diferentes argumentos allí expuestos por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, entre otros, teniendo en cuenta la inconveniencia de establecer un régimen de responsabilidad objetiva que puede terminar en la determinación de responsabilidad sin verificar el grado de injerencia o la intencionalidad.</p> <p><b>Artículo 11. Financiación.</b></p> <p><i>“Artículo 11 De la financiación. En el marco de la Política Pública para la Gestión de Pasivos Ambientales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerán el sistema y método de financiación y apropiación de recursos para la gestión de pasivos ambientales en un término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley”.</i></p> <p>Se recomienda tener en cuenta las normas sobre regla fiscal, establecer fuentes de financiación y eventuales montos presupuestales, junto a un régimen de priorizaciones y es necesario incluir un esfuerzo sobre determinadores de los pasivos para que asuma la responsabilidad sobre la financiación de la remediación y prevención de pasivos.</p> <p><b>Artículo 12. Obras por impuestos para la financiación de Pasivos ambientales por parte de terceros interesados no responsables.</b></p> <p><i>“Artículo 12. Obras por impuestos para la financiación de Pasivos ambientales por parte de terceros interesados no responsables. Además del objeto de los convenios de qué trata el segundo inciso del artículo 800-1 del Estatuto Tributario,</i></p>
<p><i>los convenios celebrados en el marco del mecanismo de Obras por Impuestos podrán tener como objeto la inversión directa en los Planes de Intervención de Pasivos Ambientales por parte de terceros interesados no responsables, de conformidad con el artículo 4 de la presente Ley y el Manual Operativo de Obras por Impuestos, el cual será actualizado por el Gobierno nacional para dicho efecto.</i></p> <p><b>Parágrafo.</b> En ningún caso aplicará para terceros no responsables quienes tengan obligaciones de compensación ambiental”.</p> <p>Este es un componente especial dentro del Proyecto de Ley, mediante el que se busca estimular a presuntos responsables de la generación de pasivos ambientales para que asuman la responsabilidad en su manejo. Al respecto, es pertinente denominarlo de manera clara y desarrollarlo como un capítulo aparte de la Ley, junto a la creación del registro de responsables de Pasivos Ambientales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conclusiones</b></li> </ul> <p>Reconocemos la buena intención legislativa contenida en el documento bajo estudio. Este Ministerio considera importante que se tenga en cuenta que la expresión “afectación ambiental” del concepto de Pasivo Ambiental a fin de mantener los avances y desarrollos alcanzados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la materia por lo que se sugiere acoger la de “<i>impacto ambiental negativo</i>”.</p> <p>Adicionalmente, incluir en la definición las expresiones “<i>autorizadas o no, acumulativas o no</i>” se considera que le resta claridad y pueden llevar a discusiones litigiosas innecesarias al momento de adoptar decisiones de política y operacionales, es pertinente su eliminación.</p> <p>Respetuosamente, consideramos que el uso del término “<i>pasivo en sospecha</i>” puede terminar dejando abierta la oportunidad a que cualquier persona denuncia con o sin fundamento técnico un terreno intervenido y con impactos ambientales, generando así, la calidad de un terreno como pasivo, solo a través de un supuesto. Por tanto, se propone sea eliminada la palabra sospecha y que el articulado sea nombrado “<i>comprobación de la existencia de un pasivo</i>”.</p> <p>Por otra parte, en los artículos 3, 4, 6, 7, 8 y 9, se integra a las Corporaciones y Autoridades Ambientales en diferentes roles, por ejemplo, presentarán la priorización de la gestión de los pasivos ambientales; llevarán el reporte de los generadores potenciales de configurar pasivos ambientales; identificarán al presunto generador; elaborarán planes de Intervención de Pasivos Ambientales, entre otras.</p> <p>De lo anterior, es pertinente analizar cómo lograr que las CAR y demás autoridades ambientales logren la capacidad para asumir estas competencias, porque así se podrá</p>	<p>establecer si es necesario prever los ajustes para una institucionalidad adecuada. Resulta necesario distinguir debidamente los lineamientos que impartirá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que deben seguir las corporaciones. También, es útil unificar en un artículo las diferentes competencias de las Corporaciones y demás autoridades ambientales, para mayor claridad de las actividades y atribuciones que se establecen en el Proyecto.</p> <p>En diferentes sentencias, por ejemplo, Rio Bogotá (2014) o Ventanilla Minera (2022), han solicitado que se realice un inventario de pasivos para zonas específicas o temas muy concretos. Por ello es pertinente revisar si se tiene claro el impacto administrativo y financiero del Proyecto de Ley, pues en esos casos concretos han resaltado dificultades que el articulado propuesto no prevé. En este sentido invitamos respetuosamente a explicitarlos determinado, así como acotar la responsabilidad financiera desde el Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Finalmente, esperamos sean tenidas en cuenta las observaciones técnicas y así mismo se involucren a los sectores de la economía que pueden estar directamente interesados en la iniciativa. Reiteramos la disponibilidad de este Ministerio para reunirnos con los Honorables Congresistas y explicar lo expuesto.</p>

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2022 SENADO

por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica



Honorable Congresista
INTI RAUL ASPRILLA REYES
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C

Radificado entrada
No. Expediente 23929/2023/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley No. 047 de 2022 Senado "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a las solicitudes de emitir concepto de impacto fiscal elevadas por los Congresistas, Honorables Senadores, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Julián Gallo Cubillos, Sandra Ramírez Lobo Silva, Isabel Cristina Zuleta López, Imelda Daza Cotes, y Honorables Representantes, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Luis Alberto Albán Burbano, Pedro Baracutao García Ospina, Carlos Alberto Carreño Marín, Germán José Gómez López, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, la transformación y la comercialización de la pequeña producción tradicional de panela, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Artículo 1 del Proyecto de ley.

Para su consecución, la iniciativa busca, principalmente: (i) otorgar por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural un sello de producción tradicional y artesanal que no tendrá ningún costo; (ii) crear por parte del Gobierno nacional una línea de fomento que priorice los departamentos donde exista producción de panela; (iii) promover la protección de semillas tradicionales de panela; (iv) diseñar un programa de formación y capacitación a los pequeños productores tradicionales del sector de la panela a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA; (v) desarrollar un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de la infraestructura adecuada para la pequeña producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales para la pequeña producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; (vi) establecer acciones para el fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional y artesanal y de la asociatividad y el cooperativismo, a través de la creación de programas de formación; (vii) modificar la Ley 2227 de 2022<sup>3</sup> en lo que refiere a la Junta Directiva del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela; y, (viii) promover la realización de campañas de publicidad para posicionar el sello de producción tradicional y artesanal de los productores de panela.

Frente a lo propuesto, se hace necesario mencionar que las obligaciones que se encuentran enunciadas en los artículos 4, 8 y 11, correspondientes a la creación de una línea en que se priorice a los departamentos donde exista producción de panela, así como el desarrollo de un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de la infraestructura adecuada para la pequeña producción tradicional de panela y la construcción de un programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional que contenga la creación de centros de acopio, almacenamiento, transformación y empaque acorde a las necesidades de cada localidad, podrían generar costos no contemplados en el presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional, además de generar presiones de gasto futuras, y por tanto, afectaciones en las finanzas de la Nación.

Por su parte, en lo que se refiere a los artículos 7 y 9 del Proyecto de ley, en los que se hace mención a la implementación de programas de formación y capacitación por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, resulta pertinente indicar que el SENA es la entidad encargada de cumplir la función que le compete al Estado en materia de desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral gratuita, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. En este sentido, esa entidad tiene como uno de sus objetivos principales contribuir al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico, siendo algunas de sus funciones:

- Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo,
Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.

<sup>2</sup> Por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mielés y se dictan otras disposiciones.

Por tanto, el SENA tiene actualmente la función y la capacidad de adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello requiera erogación adicional alguna.

Con relación a las demás obligaciones consignadas en el resto del articulado en el que se asignan competencias funciones a entidades del orden nacional, éstas podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sean ejecutadas con personal ya vinculado a las entidades correspondientes y no implique la vinculación o contratación de nuevo personal para el cumplimiento de las mismas, de manera que no generen costos adicionales para efectos de garantizar su ejecución.

Es menester recordar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019<sup>4</sup>, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011 modificada por los Artículos 60 y 61 de la Ley 2155 de 2021, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

Además, dichas propuestas tendrían que estar supeeditadas a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. Sobre este particular, los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>5</sup> contemplan que cada una de las entidades involucradas tendrán que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, además de que cada una de las entidades que hacen parte del PGN, dentro de su autonomía presupuestal, deberán incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias y conforme a las leyes anteriores, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

De otro lado, se debe tener presente que, recientemente se aprobó y sancionó la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida', cuyas bases exponen que el Gobierno nacional buscará impulsar "la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Se implementarán los lineamientos de la política pública de trabajo digno y decente en el campo y la estrategia CampeSENA. Se incentivará la práctica de la agroecología con base en los saberes tradicionales y en articulación con el Servicio Público de Extensión Agropecuaria; así como la pesca y acuicultura, como fuente de desarrollo y empleo digno. Se busca transitar hacia una economía productiva con un enfoque ecosistémico, social y de aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas en el marco de la Ley 2268 de 2022 (...) "<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"
<sup>5</sup> Por el cual se completa la Ley 38 de 1995, la Ley 122 de 1994 y la Ley 224 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
<sup>6</sup> Páginas 273 y 28 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida' (Boletín del Congreso de la República No. 473 de 2023)

Particularmente, los artículos 46, 51, 55, 65, 314, 356, 357 consagran medidas que buscan materializar la política pública en mención, entre otras, tales como: (i) el Gobierno nacional en concertación con comunidades campesinas realizará la adecuación institucional de las entidades que hacen parte de la política de Catastro multipropósito; (ii) se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural; (iii) se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación; (iv) se crea el Sistema de Transferencias en especie para garantizar el derecho humano a la alimentación; (v) la asignación de recursos adicionales al SENA, en sucesivas vigencias a partir de 2024, para la puesta en marcha de los programas de popular y economía campesina; (vi) se crea la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos para articular las políticas públicas relacionadas con la población campesina con el fin de promover la materialización del derecho a la igualdad de esta población; y (vii) se establece el deber del Gobierno nacional de formular e implementar un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de otras territorialidades campesinas<sup>7</sup>.

Adicionalmente, respecto de las funciones otorgadas a entidades del orden nacional, el artículo 82 del mencionado Plan consagra que "Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo"<sup>8</sup>.

No sobra recordar que el Plan contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, así como los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal<sup>9</sup>, el cual se encuentra incorporado dentro de una ley que tiene prioridad sobre las demás leyes<sup>10</sup>.

Por último, es necesario que el Congreso de la República dé cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece todo Proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

<sup>7</sup> Ley 1058 de 2008 (Decreto 0753 de 16 de mayo de 2008)
<sup>8</sup> Ley 2268 de 2022 (Decreto 0003 de 20 de febrero de 2023)
<sup>9</sup> Ley 2268 de 2022 (Decreto 0003 de 20 de febrero de 2023)
<sup>10</sup> Artículo 338 de la Constitución Política
<sup>11</sup> Artículo 341 de la Constitución Política

Por lo expuesto, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
 Viceministro General  
 DGPPN/CAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
 Elaboró: Sonia Ibagón Avila  
 Con copia a: Dr. David de Jesús Berrín Gómez, Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República  
 H.S. Pablo Castaño Torres Victoria,  
 H.S. Julián Gallo Cubillos  
 H.S. Sandra Ramírez Lobo Silva  
 H.S. Isabel Cristina Zuleta López  
 H.S. Imelda Díaz Cotes  
 H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez  
 H.R. Luis Alberto Albán Burbano  
 H.R. Pedro Baracato García Ospina  
 H.R. Carlos Alberto Carrillo Marín  
 H.R. Germán José Gómez López

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 690 - martes 13 de junio de 2023

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**LEYES SANCIONADAS**

Ley 2296 de 2023, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 21 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones..... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto Jurídico del Ministerio de Minas y Energía frente al proyecto de ley número 226 de 2022 de Senado, 117 de 2021 de Cámara, por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan los lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones. .... 2

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 47 de 2022 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones. .... 4