



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 173

Bogotá, D. C., viernes, 11 de marzo de 2022

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual fortalece el sector cultural y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C.,

Doctor  
GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General  
Senado de la República  
Carrera 7ª N° 8 - 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el PL 072/20 (S) "por medio de la cual fortalece el sector cultural y se dictan otras disposiciones". Radicado N° 202130000321233.

Cordial saludo,

Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 036 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

#### 1. CONTENIDO

La propuesta dispone: "**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 397 de 1997 con el fin de fortalecer el sector cultura y generar mayores estímulos para los artistas, creadores y gestores culturales". Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de diecisiete (17) preceptos adicionales de los cuales, para los efectos de este pronunciamiento, se abordarán los que puedan tener correspondencia con las atribuciones de esta Cartera.

#### 2. CONSIDERACIONES

2.1. En primer lugar, en cuanto a los artículos 9°, 10° y 12, se encuentra que las disposiciones concernientes a la atención sobre el enfoque diferencial étnico y las acciones a realizar, resultan acordes a la necesidad de reconocer y organizarse frente a las diferencias de las personas y colectivos de cara a los determinantes sociales, como lo alude la Política de Atención Integral en Salud (PAIS). Los determinantes sociales prevén condiciones de vulnerabilidad y potencialidad asociadas a factores físicos, psíquicos, sociales, psicosociales, culturales (creencias y valores), económicos, ambientales, entre otros. Es una dimensión relativa, pues cada persona tiene su propio nivel y tipo de vulnerabilidad en función de situaciones socioeconómicas, culturales, políticas, religiosas, de género y personales.

En lo que tiene que ver con el artículo 6°, en materia de afiliación al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), es oportuno señalar inicialmente que el mismo desatiende el principio de unidad de materia estipulado en el artículo 158 constitucional, a saber: "[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". A su vez, el artículo 169 superior contempla que: "[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido". El sentido de estos presupuestos, como se ha sostenido, consiste en evitar:

[...] [l]a proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia [...].<sup>2,3</sup>

2.2. En segundo lugar, es pertinente advertir que el artículo 46 de la Constitución Política de 1991 establece lineamientos superiores en materia de Seguridad Social, al consagrar que: "[...] La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley [...]"

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-995 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>3</sup> Cfr., entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño o C-531 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Para la Corte Constitucional, y en virtud de tal directriz, todos los participantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) deben contribuir a su sostenibilidad con el fin de preservar el sistema en su conjunto. De ahí que, el alto tribunal mediante sentencia C-1000 de 2007, manifestara:

[...] en relación con la aplicación del principio de solidaridad en materia de seguridad social, la Corte ha considerado que (i) éste permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes [...]. El principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias, (ii) implica que todos los participantes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no solo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto; (iii) la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad; (iv) los aportes deben ser fijados de conformidad con criterios de progresividad, que permitan que quienes más capacidad contributiva tengan, aporten en proporciones mayores; (v) si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, más no su eliminación; (vi) conforme a lo prescrito por el artículo 95 superior, el principio de solidaridad genera deberes concretos en cabeza de las personas, no puede en cambio hablarse de correlativos derechos subjetivos concretamente exigibles en materia de seguridad social, emanados directamente de tal principio constitucional; (vii) no es tan amplia el principio de solidaridad social dispuesto en nuestra Carta Política, como para suponer en toda persona el deber de responder con acciones humanitarias, sin límite alguno, ante situaciones que pongan en peligro su vida o la salud de los demás; (viii) exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren; (ix) implica las reglas según las cuales el deber de los sectores con mayores recursos económicos de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, y la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia; y (x) se pueden aumentar razonablemente las tasas de cotización, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna [...].<sup>4</sup> [Énfasis fuera del texto].

De esta manera, en desarrollo del mandato constitucional, mediante la Ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras"

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1000 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.  
<sup>5</sup> Cf. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-434 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-459 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería, inter alia.

disposiciones", se creó el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), cuya cobertura se despliega bajo cuatro dispositivos básicos, a saber: i) El Sistema General de Pensiones (SGP), ii) El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), iii) El Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL)<sup>6</sup> y, iv) Los Servicios Sociales Complementarios (SSC). En efecto, para la Corte Constitucional:

[...] Con la Ley 100 de 1993 se creó en el país el llamado sistema de seguridad social integral, con el objeto de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, dentro del criterio de una calidad de vida en consonancia con el postulado constitucional de un orden social justo e igualitario, acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

También se concibió constitucional y legalmente la seguridad social como un servicio público obligatorio en el que el Estado es el rector y vigilante del mismo, y el y los particulares sus prestadores.

La expresión seguridad social integral tiene un alcance muy claro en la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales<sup>7</sup> y los servicios sociales obligatorios definidos en dicha preceptiva, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del sistema de seguridad social integral [...].<sup>8</sup>

Así, cada uno de los componentes tiene su propia regulación, conceptualización y deben ser atendidos por los distintos regímenes establecidos en la Ley 100 de 1993 y demás normatividad concordante.

Acorde con ello, con la citada Ley 100, se previó

[...] Artículo 2°. Principios. El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación [...].

b. Universalidad. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

c. Solidaridad. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil [...].

[...] Artículo 3°. Del derecho a la seguridad social. El Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional el derecho irrenunciable a la seguridad social.

<sup>6</sup> Cf. Ley 1562 de 2012, "por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional".  
<sup>7</sup> Ibid.  
<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1027 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Este servicio será prestado por el Sistema de Seguridad Social Integral, en orden a la ampliación progresiva de la cobertura a todos los sectores de la población, en los términos establecidos por la presente ley [...]. [Énfasis fuera del texto].

2.3. En tercer lugar, es dable manifestar que dentro del marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) estipulado en la Ley 100 de 1993, se prevén los regímenes contributivo y subsidiado.

(i) Régimen Contributivo<sup>9</sup>: Definido como el conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos y las familias al SGSSS, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización, individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre este y su empleador; donde por disposición del legislador deben afiliarse las personas con capacidad de pago, esto es, los individuos vinculados mediante contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y los trabajadores independientes con capacidad de pago, así como los rentistas de capital.

En concreto, sobre el carácter que tienen las cotizaciones al SGSSS, se ha indicado:

[...] La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de contribuciones parafiscales, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su beneficio [...]. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector [...].<sup>10</sup> [Énfasis fuera del texto].

Sobre este aspecto, es necesario resaltar al lado del Máximo Tribunal que las contribuciones parafiscales, en tanto gravámenes, se encuentran ineludiblemente sujetas como cualquier otro tributo a los principios de legalidad, reserva de ley, progresividad, equidad y eficiencia.

(ii) Régimen Subsidiado<sup>11</sup>: Definido como el conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos al SGSSS para hacer efectivo su derecho fundamental a la salud<sup>12</sup>, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización subsidiada, total o

<sup>9</sup> Cf. Art. 202 de la Ley 100 de 1993.  
<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-430 de 2005, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.  
<sup>11</sup> Cf. Art. 211 de la Ley 100 de 1993.  
<sup>12</sup> Cf. Ley Estatutaria 1751 de 2016.

parcialmente, la cual tiene como propósito financiar la atención en salud a las personas pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar.

2.4. En cuarto lugar, cabe anotar que el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", refiere como afiliados al Régimen Subsidiado, a aquellas personas que, sin tener las calidades para ser afiliados en el Régimen Contributivo, especiales o de excepción, cumplan con lo siguiente:

Artículo 2.1.5.1. Afiliados al régimen subsidiado. Son afiliados en el Régimen Subsidiado las personas que sin tener las calidades para ser afiliados en el Régimen Contributivo o al Régimen de Excepción o Especial, cumplan las siguientes condiciones:

- 1. Personas identificadas en los niveles I y II del Sisbén o en el instrumento que modifique de acuerdo con los puntos de corte que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social.
- 2. Personas identificadas en el nivel III del Sisbén o en el instrumento que lo modifique y que a la vigencia de la Ley 1122 de 2007, se encontraban afiliados al Régimen Subsidiado.
- 3. Personas que dejen de ser madres comunitarias o madres sustitutas y sean beneficiarias del subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional [...].
- 4. Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en Proceso Administrativo para el Restablecimiento de sus derechos, y población perteneciente al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes [...].
- 5. Menores desvinculados del conflicto armado [...].
- 6. Población infantil vulnerable bajo protección en instituciones diferentes al ICBF [...].
- 7. Comunidades indígenas [...].
- 8. Población desmobilizada [...].
- 9. Adultos mayores en centros de protección [...].
- 10. Población Rom [...].
- 11. Personas incluidas en el Programa de Protección a Testigos [...].
- 12. Víctimas del conflicto armado [...].
- 13. Población privada de la libertad a cargo de las entidades territoriales [...].

<p>14. Población migrante colombiana repatriada o que ha retornado voluntariamente al país o han sido reportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela y su núcleo familiar [ . ]</p> <p>15. Población habitante de calle [ . ]</p> <p>16. Los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana y cuerpos de bomberos, así como su núcleo familiar, salvo que sean cotizantes o beneficiarios del Régimen Contributivo [ . ]</p> <p>17. Personas con discapacidad en centros de protección. Los adultos entre 18 y 80 años, en condición de discapacidad, de escasos recursos y en condición de abandono que se encuentren en centros de protección [ . ]</p> <p>18. Migrantes Venezolanos [ . ]<sup>12</sup></p> <p>Bajo este entendido, es responsabilidad de las entidades territoriales la operación adecuada del Régimen Subsidiado en Salud, en virtud de su competencia descentralizada frente al bienestar de la población de su jurisdicción. De esa forma, los municipios, distritos y departamentos tienen funciones específicas sobre la identificación y afiliación de la población objeto, así como sobre la inversión, contratación y seguimiento de la ejecución de los recursos que financian este régimen (recursos de esfuerzo propio, de la Nación –Sistema General de Participación– y PGN).</p> <p>Como se puede evidenciar, son varios los grupos de poblaciones que pueden acceder a este régimen, dentro de los cuales pueden estar incluidos los artistas, creadores o gestores culturales que sean pobres y vulnerables y sus grupos familiares, cuando no puedan acceder al régimen contributivo por su actividad económica. Por lo tanto, lo dispuesto en el artículo 6°, no resulta viable, dado que como se ha indicado, las personas pertenecientes a la población artística y cultural, cuentan con mecanismos para garantizar la afiliación al SGSSS de acuerdo con su capacidad de pago al régimen contributivo como cotizante o beneficiario.</p> <p>Es más, en la actualidad se encuentran implementados varios instrumentos que permiten la afiliación de aquella población que se encuentre sin aseguramiento en salud, o con la novedad de terminación de la inscripción en una EPS, y que cumplen con los requisitos para pertenecer a algunos de los regímenes del SGSSS, así como para aquella población que no le haya sido aplicada la encuesta del Sisbén, por ende, de manera constante, se viene promoviendo la afiliación al SGSSS, la cual al mes de julio de 2021, por ejemplo, alcanzó una cobertura del 98.6% de la población.</p> <p><small>12 <a href="http://www.sujin-ujnecci.gov.co/view/Document.asp?id=30071558">http://www.sujin-ujnecci.gov.co/view/Document.asp?id=30071558</a></small></p>	<p><b>3. CONCLUSIÓN</b></p> <p>Por las razones expuestas, se considera que lo contemplado en el artículo 6° del proyecto de ley deviene innecesario, toda vez que, actualmente, son varios los grupos de poblaciones que pueden acceder al régimen subsidiado del SGSSS, dentro de los cuales pueden estar incluidos los artistas, creadores y gestores culturales que sean pobres y vulnerables y sus grupos familiares, cuando no puedan acceder al régimen contributivo por su actividad económica o como beneficiarios de una persona cotizante, siempre que cumplan con los requerimientos para ello.</p> <p>En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. En lo concerniente a su contenido, se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores de cara a su curso en el legislativo.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>FERNANDO RUIZ GÓMEZ</b> Ministro de Salud y Protección Social</p>
--	---

## CONCEPTO JURÍDICO FIAN COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se protege, promueve y apoya la práctica de la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil -Ley Gloria Ochoa Parra y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, febrero 28 de 2022

Honorables Senadores/as  
Comisión Séptima de Senado  
Congreso de la República  
Ciudad

**Referencia: Concepto al Proyecto de Ley 216 de 2021 Senado "Por medio del cual se protege, promueve y apoya la práctica de la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil -Ley Gloria Ochoa Parra y se dictan otras disposiciones".**

Respetados/as congresistas reciban un cordial saludo de FIAN Colombia, organización de derechos humanos que hace parte de FIAN Internacional, la cual cuenta con carácter consultivo ante Naciones Unidas y se especializa en la defensa y promoción del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (en adelante: DHANA), así como de sus derechos conexos. En esta oportunidad nos dirigimos a ustedes para expresar algunas observaciones frente al Proyecto de Ley 216 de 2021 Senado "Por medio del cual se protege, promueve y apoya la práctica de la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil -Ley Gloria Ochoa Parra y se dictan otras disposiciones".

Vemos con preocupación como las tasas de lactancia materna vienen disminuyendo en el país, con lo cual se pone en riesgo una práctica ancestral que es garante no solo del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas sino del derecho a la salud, así como el vínculo de amor y cuidado humano que beneficia a toda la sociedad y que es además amigable con el cuidado de nuestro planeta.

Hemos constatado, gracias al seguimiento que hacen organizaciones de la sociedad civil, que esa disminución obedece a la deliberada desprotección de la práctica de la lactancia materna y la promoción y regulación que ha favorecido el consumo de sucedáneos y otros productos que terminan induciendo a las madres a desestimar la lactancia materna. Esto ocurre en el país al mismo tiempo que a nivel global las grandes corporaciones, responsables de la vulneración del DHANA mediante la coacción para el consumo de sucedáneos de la leche materna, no se han quedado quietas en su afán inescrupuloso de lucro y han ampliado sus prácticas de engaño, publicidad, promoción y comercialización de sucedáneos de la leche materna. Una situación recientemente denunciada por la propia OMS y UNICEF<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ver: <https://www.elespectador.com/salud/la-industria-de-leche-de-formula-distorsiona-la-ciencia-para-vender-sus-productos-oms/>

La legislación vigente en Colombia, el Decreto 1397 de 1992, gravemente obsoleta al quedarse rezagada en los primeros años de implementación del Código Internacional de Sucesos de la Leche Materna. En ese sentido, no ha sido actualizado con las nuevas recomendaciones y no es útil para la garantía del DHANA, y los derechos a la salud y la vida de las niñas y niños lactantes.

El Proyecto de Ley 216 de 2021 Senado busca revertir esta situación por medio de medidas que protejan, promuevan y apoyen la práctica de la lactancia materna, acogiendo recomendaciones no solo del Código Internacional de Sucesos de la Leche Materna, sino también las resoluciones que ha emitido la Asamblea Mundial de la Salud (AMS)

En ese orden de ideas, la iniciativa también busca que el Ministerio de Salud y Protección Social regule los temas de publicidad y promoción de los sucedáneos, de acuerdo a la normatividad internacional. De igual forma, busca que una estrategia exitosa como las Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAM) se fortalezca haciendo que todas las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que atiendan población materno infantil, sean consideradas IAM y que cumplan con los requisitos de esta certificación. Esto permitiría lo cual permite subsanar una carencia básica que ha sido identificada como una problemática central: la falta de formación y capacitación del personal de salud sobre las prácticas adecuadas que benefician la lactancia materna. Esta carencia, que también se presenta en el marco de la formación académica en los centros educativos del área de la salud, también sería subsanada con el Proyecto de Ley, ya que propone garantizar la formación en temas de lactancia materna.

Otro aspecto de esta compleja problemática que busca regular el Proyecto de Ley, está relacionado con el etiquetado de los productos. En ese sentido, el Proyecto de Ley indica que se cumpla con los lineamientos actualizados del Código Internacional, para que la información que tengan las personas sea veraz, y se deje de permitir que productos que se comercializan en rango de edad de hasta 36 meses, no sean considerados sucedáneos de la leche materna cuando, evidentemente, sí lo son. En materia de compras estatales, el Proyecto de Ley promueve que, en las entidades públicas, se priorice la promoción y protección de la lactancia materna y solo se considere, como última opción, recurrir a sucedáneos.

Finalmente, destacamos del Proyecto de Ley que busque visibilizar la necesidad de proteger a las niñas, niños, madres y sus familias, y regular las prácticas de los profesionales de la salud con conflictos de interés, quienes promueven y facilitan, sin justificación alguna, el acceso indiscriminado a productos sucedáneos de la leche.

<p>Con el objetivo de mejorar algunas de las propuestas que hace el Proyecto de Ley, planteamos a continuación algunas sugerencias:</p> <p>En el Artículo 2, numeral 3. de Definiciones, sugerimos las siguientes modificaciones:</p> <p>Definición de "Lactancia materna óptima: Práctica de lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de edad y de manera complementaria con otros alimentos hasta los dos años o más."</p> <p>En esta definición, cuando hace alusión a que sean "otros alimentos", especificar que sean alimentos reales o naturales, para que no quede lugar a interpretaciones que permitan considerar que se incluya en esa categoría a los Productos Comestibles Ultraprocesados (PCU). Esto en razón a que la industria de PCU ha desarrollado una amplia variedad de productos para este grupo de edad, junto con una agresiva estrategia de marketing, publicidad y promoción, que suele engañosamente mostrar que sus productos son una alternativa saludable y práctica.</p> <p>También sugerimos modificar en la definición del literal c, del numeral 6 del artículo 2 "Producto designado", que dice: "Preparaciones comerciales sólidas o líquidas para niños de 6 meses a 3 años que pueden emplearse, con o sin modificación <u>para sustituir parcial o totalmente</u> a la leche materna. Pueden contener ingredientes alimenticios de origen animal o vegetal, aptos para dicho grupo de edad. Estos pueden ser, pero no se limita a alimentos infantiles a base de cereal, frutas y vegetales, carne o derivados lácteos" (subrayado fuera del original).</p> <p>En la expresión "sustituir parcial o totalmente" se sugiere utilizar la palabra complementaria, ya que de ninguna manera un alimento infantil puede sustituir los beneficios y propiedades nutricionales de la leche materna.</p> <p>Sugerimos modificar la definición del numeral 6 del artículo 2 "Producto designado", en el literal e: "Fórmula de seguimiento o de continuación, incluidas las fórmulas recomendadas para niños desde los 12 meses definidas como: Bebida/producto para niños pequeños con nutrientes adicionales o Bebida para niños pequeños significa un producto fabricado para su uso como parte líquida de la dieta diversificada de niños pequeños."</p> <p>Se sugiere una nueva redacción que haga más claro el texto, de manera que quede así: "Fórmula de seguimiento o de continuación, incluidas las fórmulas recomendadas para niños desde los 12 meses definidas como: Bebida o producto comestible infantil, que contiene nutrientes adicionales y es fabricado como parte líquida de la dieta diversificada de niños pequeños".</p>	<p>Sugerimos modificar la definición del numeral 6 del artículo 2 Producto designado, en el literal i, que dice. "Cualquier otro producto que el Ministerio de Salud y Protección Social determine incluir como producto designado". Sugerimos que para determinar la inclusión de productos designados se adicione la expresión "a partir de la mejor evidencia científica libre de conflicto de interés".</p> <p>Sugerimos modificar la definición del numeral 9 del artículo 2 que dice "Promoción: toda comunicación de mensajes destinados a persuadir o fomentar la compra o el consumo de un producto, o a dar a conocer una marca. Los mensajes promocionales pueden transmitirse por los medios masivos de información corrientes, internet y otros medios mercadotécnicos utilizando una variedad de técnicas de promoción. Además de las técnicas de promoción dirigidas directamente a los consumidores o potenciales consumidores, también se incluyen las medidas para promover los productos entre los trabajadores de la salud o los consumidores a través de otros intermediarios. No se necesita que haya referencia al nombre comercial de un producto para que la actividad se considere publicitaria o promocional." El cambio sugerido es modificar la expresión "trabajadores de la salud" por "personal de salud" que se refiere a toda persona profesional, técnico o de apoyo, administrativo o directivo que preste sus servicios en el sector salud bien sea en el área pública o privada.</p> <p>En el Artículo 4 ° que establece: "Instituciones amigas de la Mujer y la Infancia- IAMI. Las IPS que atiendan población materno infantil deben ser reconocidas como IAMI, teniendo en cuenta las atenciones integradas contempladas en la Resolución 3280 o la norma que la modifique y los lineamientos de IAMI actualizados por el Ministerio de Salud y Protección Social." Sugerimos que se incluya un párrafo que establezca la importancia de mantener la acreditación como IAMI de forma obligatoria y definir la periodicidad con que esta debe realizarse ya que es una medida que puede ser efectiva para que las Instituciones se mantengan actualizadas en los criterios de certificación.</p> <p>En el Artículo 5: "Reconocimiento IAMI Las secretarías departamentales y Distritales de la salud son las responsables de reconocer las IPS como instituciones IAMI, acorde a la resolución 3280 de 2018 o norma que la modifique y a los lineamientos del Ministerio de salud y Protección Social". Se sugiere dejar explícito el papel fundamental que tienen las secretarías departamentales y distritales de la salud en el monitoreo del cumplimiento obligatorio de los 10 pasos de la estrategia IAMI por parte de las IPS.</p> <p>En el Artículo 6: "Formación y capacitación. Las IPS, en el marco de sus competencias serán las responsables de la formación y capacitación y actualización de su personal para lograr el reconocimiento de la estrategia IAMI." Al respecto es importante que esta</p>
<p>función se amplíe considerando no solo la certificación sino la necesidad de mantener el reconocimiento o certificación IAMI, es decir la recertificación.</p> <p>En el Artículo 8 ° referido al etiquetado se sugiere que se especifique el tamaño de letra y el posicionamiento en la cara frontal del empaque para que sea de fácil lectura, de manera que el texto quede así:</p> <p>"Artículo 8º. Etiquetado. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el etiquetado de los productos designados, de conformidad con las disposiciones del Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la leche materna de la Organización Mundial de la Salud y las respectivas resoluciones que lo actualicen.</p> <p>Parágrafo. Los productos designados deberán tener una leyenda visible, clara y de fácil comprensión en la parte frontal del empaque en su etiquetado que diga "la leche materna es el mejor alimento para la niñez".</p> <p>Hechas estas consideraciones nos permitimos respetuosamente sugerir que continúe su debate y que sea aprobado para contar con una herramienta necesaria para la promoción y protección de una práctica ancestral y garante de los derechos humanos como es la lactancia materna. Agradecemos la oportunidad para ofrecer estos planteamientos de cara al enriquecimiento del debate público sobre la materia.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>Juan Carlos Morales González</b>          Director Ejecutivo          FIAN Colombia</p>	<p><b>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los once (11) días del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la <b>publicación en Gaceta del Congreso de la República</b>, las siguientes consideraciones:</p> <p><b>CONCEPTO:</b> FIAN COLOMBIA.  <b>REFRENDADO POR:</b> DOCTOR JUAN CARLOS MORALES GONZÁLEZ - DIRECTOR EJECUTIVO -FIAN -COLOMBIA  <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 219/2021 SENADO  <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE, PROMUEVE Y APOYA LA PRÁCTICA DE LA LACTANCIA MATERNA Y LAS PRÁCTICAS ÓPTIMAS DE ALIMENTACIÓN INFANTIL - LEY GLORIA OCHOA PARRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> CINCO (05)  <b>RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:</b> JUEVES TRES (03) DE MARZO DE 2022  <b>HORA:</b> 8:52 A.M.</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p>  <p><b>MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ</b>          SECRETARIA (E)</p>

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2021 SENADO, 083 DE 2021 CÁMARA**

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

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.



Radicado: 2-2022-010666

Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 15:21

Honorable Congresista  
**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-62  
Ciudad

Radicado entrada  
No. Expediente 8952/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley 227 de 2021 Senado, 083 de 2021 Cámara: "Por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y se dictan otras disposiciones".**

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley busca crear el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, el cual que se registró por lo dispuesto en la Ley 101 de 1993<sup>1</sup>, es decir, como un Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

Respecto de las características de este nuevo Fondo se encuentra:

- Su objeto será adoptar mecanismos para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de panela.

<sup>1</sup> Ley 101 de 1993 "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero". Según el artículo 45 de la Ley 101 de 1993, en cada Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros constituirá una cuenta denominada Reserva para Estabilización. Cuando al final de un ejercicio presupuestal se presente superávit en dicha cuenta, éste se deberá aplicar, en primer lugar, a cancelar el déficit de ejercicios anteriores y, en segundo término, a constituir o incrementar los recursos de la misma cuenta, con el propósito de garantizar su destinación exclusiva a la estabilización de los respectivos precios.

- Funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA, para lo cual el Gobierno nacional celebrará un contrato con dicha federación. Su órgano directivo será la Junta Directiva.
- El producto objeto de estabilización será la panela cuadrada, rectangular o redonda de 500 gramos o sus equivalentes y las mieles en su equivalente, siempre que el producto no tenga ninguna transformación o agregación de valor. El precio de estabilización será el precio interno que se pague a los productores paneleros en los diferentes mercados.
- Los beneficiarios del Fondo serán los productores de panela debidamente registrados en el Sistema de Información Panelero –SIPA.
- La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre el Fondo.

Respecto de la creación del Fondo, en primer lugar, se debe tener en cuenta que los Fondos de Estabilización de Precios buscan contribuir a la reducción de la volatilidad de los precios de los productos cobijados y hacer indiferente para los productores de dichos productos la venta en el mercado nacional o la exportación de los mismos. En esa medida, no es función de estos Fondos asegurar un nivel de precios objetivo o procurar un ingreso remunerativo a los productores, sino establecer un sistema dinámico alrededor de una franja de precios de referencia (mecanismos de estabilización) que cambia de acuerdo con el comportamiento del mercado internacional.

A manera de ejemplo, en el caso de café, el uso de estos mecanismos de estabilización ha generado "(...) resultados poco satisfactorios –tanto desde el punto de vista del logro de su objetivo como del costo fiscal que han significado. De hecho, los pobres resultados han determinado la virtual desaparición de estos mecanismos. Estas iniciativas enfrentan varios obstáculos prácticos. Para que sea exitoso, el esquema de estabilización debe aproximar de manera adecuada el precio de largo plazo del producto, libremente determinado por el mercado. En la práctica, este precio es muy difícil de establecer. Algunos commodities tienen precios que revierten a su media, aspecto que resulta fundamental para que el fondo sea sostenible en el tiempo, en la medida en que se requiere que períodos de desahorro se compensen con períodos de ahorro. Sin embargo, esta reversión ha probado ser lenta para la mayoría de commodities, especialmente en el caso del café<sup>2</sup>. Adicionalmente, para que los Fondos sean eficientes es necesario precisar con exactitud los períodos de divergencia entre el precio de largo plazo y el observado, so pena de que el mecanismo se tome insostenible. Estos aspectos no se analizaron en el proyecto de ley bajo estudio.

En línea con lo anterior, es preciso mencionar que el artículo 36 de la Ley 101 de 1993 crea de forma general los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros. A su turno, señala expresamente que cuando el Gobierno nacional lo considere necesario, organizará los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, en el marco de las disposiciones establecidas en la Ley 101 de 1993. De acuerdo con ese artículo, se deja bajo la potestad del Gobierno nacional la organización o implementación de esos Fondos, lo cual es coherente con la función de estabilización que deben cumplir esos Fondos, según evaluación y pertinencia del Ejecutivo del contexto respectivo del sector económico.

<sup>2</sup> Steiner, R. Salazar, N y Becerra, A. "La Política de precios de café en Colombia. Trabajo para la Misión de estudios para la Competitividad de la Caficultura Colombiana Fedesarrollo". Bogotá, Febrero de 2014, Pág. 14.

Frente a la facultad del Gobierno de creación y funcionamientos de los Fondo de Estabilización de que trata la Ley 101 de 1993, la Corte Constitucional ha sostenido:

*"...En efecto, la facultad que se difiere en el Ejecutivo no es crear los Fondos, pues precisamente es a través del texto legal que se crean, se determina su funcionamiento, la naturaleza de sus recursos, su administración y sus funciones. Al Gobierno Nacional sólo se le otorga la facultad para que, en atención a la diversidad de subsectores que integran el sector agropecuario y pesquero, organice dichos Fondos o los ponga en funcionamiento cuando lo considere necesario, pero dentro de las normas establecidas en la misma Ley.*

*Es sin duda una facultad reglada la que se otorga al Ejecutivo, toda vez que sólo puede organizar unos fondos que ya están creados en la Ley y en la cual se le señalan sus características propias.*

*Por otro lado, no hay duda que, tal como lo dispone la misma Ley, las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de acuerdo con ella son contribuciones parafiscales. Dichas cesiones representan una contrapartida a cargo de un determinado grupo de personas y no afectan a un universo de contribuyentes: el producto de esas erogaciones se destina al mismo sector agropecuario y pesquero, tales dineros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación y tienen objetivos orientados a beneficiar a ese sector económico.*

*Las cesiones de estabilización son las que debe pagar todo productor, vendedor o exportador cuando el precio del mercado internacional de un producto, para el día en que se registre la operación en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, fuere superior al precio de la referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, y equivale a un porcentaje de la diferencia entre ambos valores..."<sup>3</sup> (Negrilla fuera de texto).*

En línea con la forma en que fueron regulados los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros en la Ley 101 de 1993, avalada por la Corte Constitucional, y en aras de la eficiencia que requieren estos Fondos para que sean mecanismos que contribuyan a la reducción de la volatilidad de los precios de los productos de un sector y hacer indiferente para los productores de dichos productos la venta en el mercado nacional o la exportación de los mismos, este Ministerio considera necesario que la iniciativa del asunto otorgue al Gobierno nacional la facultad de organizar el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles cuando lo considere necesario, previa evaluación de las condiciones del mercado del mencionado producto.

Ahora bien, frente a los comentarios de tipo fiscal que le competen a este Ministerio, es menester referirnos a 3 de manera particular: (i) la integración de los recursos del PGN dentro de sus fuentes; (ii) el posible impacto fiscal que esta iniciativa puede generar de manera global; y (iii) la mención a los recursos del Sistema General de Regalías.

Frente al primer punto, el artículo 12 del proyecto señala:

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

1. El Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 1067 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.
4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.
5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.
6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales
8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías, incluyendo las asignaciones regionales cuando los Alcaldes y Gobernadores, lo tengan como parte de su plan de desarrollo y consideren la respectiva destinación.

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

En relación con la fuente de financiación prevista en el numeral 1, es preciso reiterar que los Fondos de Estabilización se fundamentan en que sus ingresos (contribuciones) son suficientes para estabilizar los precios de los productos y no se presume un déficit como tal, por cuanto no es un subsidio. En consecuencia, si bien la iniciativa establece dentro de sus fuentes los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo, no es claro si ésta será la fuente principal para estabilizar el precio, pues estas contribuciones deben ser pagadas por los beneficiarios de la estabilización, de manera que las otras fuentes no podrían convertirse en un subsidio al precio. Este argumento refuerza la necesidad de eliminar el PGN como una fuente del Fondo, pues al querer utilizar estos recursos y no los aportes de los beneficiarios del Fondo, pareciera que se quiere crear un subsidio y en este sentido el proyecto se tomaría en inconstitucional por violación de la prohibición dispuesta en el artículo 355 de la Carta Política<sup>4</sup>, y no contar con los requisitos exigidos por la Corte Constitucional, para la viabilidad del subsidio.

Sin perjuicio de lo anterior y con el fin de realizar una aproximación a los costos que pudiese tener el Fondo, se toman las cifras presentadas en la exposición de motivos de la iniciativa y que corresponden a datos obtenidos de FEDEPANELA para el año 2019, según la cual la producción de panela fue de 1.098.206 toneladas, mientras que el valor de producción total fue de \$1.787.652.765.379,88. lo que aproximadamente equivale a \$1.628 por kilo.

<sup>4</sup> Frente a este asunto, se sugiere tener en cuenta que Corte Constitucional en sentencia C-324 de 2009<sup>4</sup> señaló que los subsidios deben ser valorados y ponderados bajo un test estricto de constitucionalidad, pues lo que se busca es que los auxilios, incentivos o subsidios propuestos en el ordenamiento no se tomen regresivos y perversos. Para el efecto sostuvo que: "la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaguetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que, en cambio, si pueden ser usados como instrumentos de manipulación política. Es así como al endurecerse el control constitucional, la prohibición general de que trata la disposición en comento se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos: (...) (i) se omite dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omite determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii) la asignación obedece a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadra en una política pública reñida en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes sectoriales de desarrollo; (iv) cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales; (v) cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesitan o menos los merecen; (vi) cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales; y (vii) Cuando el subsidio entrafie la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado".

Teniendo en cuenta que según esta misma fuente los costos promedios de producción se estiman en \$2.000 por kilo, el valor de producción total esperado que sería suficiente tan sólo para cubrir los costos de producción ascendería aproximadamente \$2.196.412.000.000.

Esto es, que bajo el hipotético caso en que el Fondo hubiese estado en funcionamiento para el año 2019, y que este sólo se hubiese encargado de compensar el faltante para que los productores cubrieran los costos en los que incurrieron, se tendrían que otorgar aproximadamente \$408.759.234.620<sup>9</sup> que, según lo contemplado supra, estarían a cargo de la Nación. A precios de 2021, este valor ascendería a los \$430.000.000.000<sup>8</sup>. Lo anterior, sin perjuicio de los costos adicionales asociados al funcionamiento propio del Fondo y del despliegue logístico que se haga necesario para garantizar su correcto funcionamiento.

Conforme a los anteriores costos, se precisa que, de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 39 y 47 del EOP, los recursos del PGN se incorporan atendiendo a las necesidades de gasto de cada uno de los órganos que los conforman, la disponibilidad de recursos, los principios presupuestales y, en concordancia con lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, de conformidad con la Ley 819 de 2003<sup>7</sup>.

Frente al tercer punto, relacionado con los aportes provenientes del Sistema General de Regalías como fuente de financiación del Fondo de Estabilización de Precios de la panela es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 361 de la Carta Política, a saber:

*"ARTICULO 361. Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales. (...) El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación"* (subrayas fuera del texto)

Este Ministerio pone de presente que el Acto Legislativo 05 de 2019<sup>6</sup> reformó el artículo 361 de la Constitución Política relacionado con dicho Sistema, con el fin de señalar expresamente cual será la destinación de los ingresos del SGR, así: (i) financiar proyectos de inversión y ii) proyectos de inversión que responderán a las asignaciones específicas en que la Carta Política divide los recursos del Sistema.

Igualmente, en atención al Acto Legislativo 04 de 2017<sup>5</sup>, a través del SGR se deberán adelantar los recursos que sean necesarios para la paz, correspondientes al 7% de las regalías para el OCAD Paz, previstos para la vigencia del Acuerdo, recursos que serán invertidos exclusivamente en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o, en su momento, la Hoja de Ruta que los incorpore, durante los años 2020, 2021 y 2022.

<sup>5</sup> Los costos aquí presentados son aproximados y fueron calculados a partir de las cifras presentadas en la exposición de motivos de la iniciativa. Así mismo, se toman como supuestos fundamentales que el costo de producción promedio es de \$2.000 por kilo, y que el Fondo propuesto sólo cubriría la diferencia entre el precio pagado a los productores y los costos de producción.  
<sup>6</sup> A precios de 2021.  
<sup>7</sup> Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".  
<sup>8</sup> Por el cual se modificó el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.  
<sup>9</sup> Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

Ahora bien, en desarrollo del Acto Legislativo 05 de 2019, se promulgó la Ley 2056 de 2020<sup>10</sup>. Esta Ley reglamentó el contenido del reformado artículo 361 constitucional y estableció que se deberá realizar un proceso de planeación para la inversión de los recursos del SGR, para lo cual se identificarán las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional del SGR, atendiendo los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y los de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. Asimismo, estableció las reglas que deben seguir las entidades a efectos de adelantar las etapas iniciales del ciclo de los proyectos de inversión, esto es, i) la formulación y presentación de proyectos; ii) la viabilidad y registro en el Banco de Proyectos de inversión; y iii) la priorización y aprobación de estos.

En cuanto al proceso de priorización y aprobación de los proyectos, se resalta lo relativo a la Asignación para la Inversión Regional, contemplada en los artículos 45 y 35 de la Ley 2056 de 2020: primero, en concordancia con el artículo 361 de la Carta Política, todo proyecto de inversión deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales; segundo, el proceso dependerá de la clase de Asignación para la Inversión Regional, teniendo en cuenta que esta se divide en dos, la que está en cabeza de los departamentos y la que corresponde a las regiones; tercero, en cualquier caso, los recursos de esta asignación solo se podrán ejecutar a través de proyectos de inversión que respondan a los criterios de priorización enunciados en los artículos 45 y 46 de la Ley 2056 de 2020 y no podrán ser utilizados para el pago de gastos recurrentes.

Dicho lo anterior, los ingresos del SGR y la destinación y administración de los mismos se encuentran sujetos a las estrictas reglas y condicionamientos señalados en la Constitución Política y la regulación en la Ley 2056 de 2020; Ley que es de iniciativa privativa del gobierno nacional, lo que implica que cualquier modificación deberá proponerse por iniciativa del Ejecutivo o requerirá del aval de éste, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

De esta manera, de insistirse en el proyecto de ley en mantener por fuente de financiación del Fondo los aportes provenientes del SGR, la iniciativa contraría las directrices y lineamientos constitucionales para hacer uso de esos recursos, especialmente establecidos en el artículo 361 de la Carta Política, toda vez que los recursos del SGR se ejecutan a través de proyectos de inversión, y que en el mandato superior no se encuentra el financiar el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela con las asignaciones regionales, ni con ninguna otra fuente de financiación. En cualquier caso, dado que dicha fuente contradice el destino de recursos del SGR consagrado en la Ley 2056 de 2020, dicha modificación no cuenta con el aval del Gobierno nacional, representado en materia fiscal en este Ministerio, incurriendo en un vicio de inconstitucionalidad. En consecuencia, se solicita que se elimine el numeral 8 del artículo 12 del proyecto de ley.

Para concluir, este Ministerio debe reiterar que los fondos especiales se constituyen por los ingresos que en cada caso defina el legislador y que deben ser ciertos para garantizar el fin que persiguen. En el caso objeto de análisis, los recursos propuestos ya tienen asignaciones previamente establecidas, y que tal como se expuso a lo largo de la carta, se contraponen con el fin que persigue un Fondo de Estabilización.

Así las cosas, si se llegare a aprobar la presente iniciativa, se advierte que estos costos no se encuentran contemplados en las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

<sup>10</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

En este punto, se resalta que este Proyecto de Ley no incluye su impacto fiscal, ni fuentes de financiación adicionales que sean principales y sostenibles en el tiempo, conforme lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>11</sup>.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de dar aval al proyecto de ley del asunto. Finalmente, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**  
Viceministro General  
DGGPNOAJ

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Con Copia: Dr. Gregorio Ejach Pacheco, Secretario General del Senado.  
LJ 191/2022

<sup>11</sup> Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" (...) **ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo (...)

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ  
Viceministro General (E)

## CONTENIDO

Gaceta número 173 - viernes 11 de marzo de 2022

### SENADO DE LA REPÚBLICA CONCEPTOS JURÍDICOS

Págs.

Concepto Jurídico Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 72 de 2020 Senado por medio de la cual fortalece el sector cultural y se dictan otras disposiciones. ....	1
Concepto Jurídico Fian Colombia al proyecto de ley número 216 de 2021 Senado, por medio del cual se protege, promueve y apoya la práctica de la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil -Ley Gloria Ochoa Parra y se dictan otras disposiciones. ....	3
Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate del proyecto de ley número 227 de 2021 Senado, 083 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y se dictan otras disposiciones.....	5