



# 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° 1215

Bogotá, D. C., lunes, 4 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en el espacio público.*

Bogotá D.C. 01 de septiembre de 2023

Señora  
**Martha Isabel Peralta Epieyú**  
Presidenta  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República

Señor  
**Praxere José Ospino Rey**  
Secretario  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República

**REF.** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 034 de 2023 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONE LA INSTALACIÓN OBLIGATORIA DE BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN EL ESPACIO PÚBLICO"

De conformidad con lo dispuesto por la mesa directiva de esta Comisión y, con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me ha correspondido la honrosa designación para rendir ponencia en primer debate al Proyecto de Ley N° 034 de 2023 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONE LA INSTALACIÓN OBLIGATORIA DE BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN EL ESPACIO PÚBLICO". Por tanto, me permito remitir ponencia positiva sin modificaciones.

Atentamente,

**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República  
Coordinador Ponente

**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Senadora de la República  
Ponente

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El 23 de julio de 2019 en mi calidad de Representante a la Cámara radiqué el Proyecto de Ley N.º 032 de 2019 C "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público", en la Comisión Séptima fui designado ponente junto con los Representantes Omar Restrepo y José Correa, esta ponencia fue aprobada el 02 de diciembre de 2019, su ponencia fue radicada para segundo debate el 26 de mayo de 2020, pero el 02 de septiembre de 2020 fue archivado en la Plenaria de la Cámara de Representantes conforme al artículo 157 de la Ley 5ª de 1992.

El 03 de agosto de 2021 en mi calidad de Representante a la Cámara radiqué el Proyecto de Ley N.º 168 de 2021 C "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público", en la Comisión Séptima fui designado ponente junto con el Representante Juan Reinales, esta ponencia fue aprobada el 27 de abril de 2022, el 12 de mayo de 2022 radicamos ponencia para segundo debate, debido al cambio de legislatura fueron designadas como ponentes las Representantes Betsy Pérez y Martha Alfonso, quienes radicaron ponencia positiva para segundo debate el 19 de septiembre de 2022, pero fue archivada el 21 de junio de 2023 por tránsito de legislatura de conformidad al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Debido a la importancia de esta iniciativa legislativa se vuelve a radicar conservando el espíritu de los proyectos mencionados, pero con las modificaciones que hicieron los ponentes y el autor para mejorar la redacción y el alcance del proyecto, con el fin de que pueda surtir su trámite legislativo.

#### II. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de Ley N° 034 de 2023 Senado de mi autoría fue radicado el 25 de julio de 2023 en la Secretaría General del Senado de la República. Fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 951 del 28 de julio de 2023 y enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 03 de agosto de 2023.

El día 16 de agosto de 2023 fui designado como Coordinador Ponente para primer debate del proyecto de la referencia.

#### III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Instalar bebederos de agua potable en el espacio público del territorio nacional.

**IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

**CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

El derecho fundamental al agua se vincula con una serie de requerimientos materiales mínimos para la existencia digna de una persona, a esto lo ha denominado la Corte Constitucional mínimo vital. Bajo esta idea se han estimado las proporciones máximas de restricción de la dimensión prestacional de algunos derechos, dicho de otra manera, el tope de las limitaciones que puede imponerse a una persona sobre el acceso a determinado bien indispensable para la vida digna, en el caso del agua ha estimado la Corte que bajo cualquier circunstancia se debe garantizar por lo menos 50 litros de agua por persona al día.<sup>1</sup>

Las obligaciones a cargo del Estado en materia de servicios públicos surgen del artículo 365 de la Constitución Política cuando señala que son inherentes a la finalidad social del Estado y debe éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Igualmente, por mandato del artículo 366 de la Carta Política, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado siendo objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas, entre otras, las de saneamiento y agua potable.

*"La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al agua se encuentra ligado al principio de dignidad humana, pues éste constituye un elemento para tener unas condiciones materiales de existencia adecuadas (vivir bien). Ha dicho también la Corporación que el suministro permanente e ininterrumpido de agua es el medio para hacer efectiva esa garantía constitucional."*<sup>2</sup>

*"La Corte ha considerado que la administración municipal es responsable de garantizar el abastecimiento continuo y permanente del servicio de agua, si la prestación del mismo es directa, pero también en aquellas ocasiones en las cuales se contrata a un tercero para encargarse del suministro, o cuando por circunstancias geográficas las comunidades constituyen acueductos comunitarios o veredales*

<sup>1</sup> Sentencia T-740/11  
<sup>2</sup> Sentencia T-103/16

*destinados específicamente a la satisfacción de un grupo de personas que no tienen acceso a los acueductos instalados para abastecer un municipio.*<sup>3</sup>

Por su parte la Ley 124 de 1994 estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001, estableció dentro de las competencias de los municipios *"directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias (...)* 76.1. *Servicios Públicos. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos".*

**RECONOCIMIENTO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

- Resolución AG/ 10967 de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptada, el 28 de julio de 2010, instó a los Estados y organizaciones internacionales para que proporcionaran los recursos financieros necesarios, mejoraran las capacidades y la transferencia de tecnología, especialmente en los países en desarrollo, e intensificaran los esfuerzos para proporcionar agua limpia y pura, potable, accesible y asequible y saneamiento para todos.
- Observación general N.º 15: El derecho al agua Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)
- Objetivo 6 Agua Limpia y saneamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.

**RECONOCIMIENTO EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REGIÓN**

- **BOLIVIA: Constitución Política del Estado. Artículo 16.** Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. **Artículo 20.** Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos

<sup>3</sup> Ibid.

humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.

- **ECUADOR: Constitución de la República del Ecuador. Art 12.** El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

**ACCESO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA**

El 21 de marzo de 2023 UNICEF Colombia publicó en su página web el artículo "6 cifras para entender el acceso a agua y saneamiento en Colombia"<sup>4</sup>, el cual se transcribe a continuación:

1. Se calcula que aproximadamente **6,6 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por causas relacionadas a la enfermedad diarreica aguda en 2019 según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esta enfermedad se podría prevenir con el consumo de agua tratada y el acceso a puntos de lavado de manos.**
2. De igual manera, **13,3 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por infección respiratoria aguda el mismo año (DANE). Dicha enfermedad también se asocia al consumo de agua sin tratar y la falta de prácticas clave de higiene.**
3. **En La Guajira, las personas que recogen agua en los hogares, principalmente niñas, adolescentes y mujeres, pueden tardar hasta 5 horas de su día en este proceso, de acuerdo con cifras del Banco Mundial. Esto incluye ir y volver a los lugares donde la consiguen, lo que implica que muchas niñas y adolescentes, en especial, corren el riesgo de dejar de abandonar el estudio.**
4. **Aproximadamente 1.4 millones en Colombia de personas defecan a campo abierto; no cuentan con baños, letrinas ni otra opción. Directamente, estas personas tampoco cuentan con puntos de lavado de manos para mantener prácticas clave de higiene. Dicha situación se da principalmente en zonas rurales, rurales dispersas y asentamientos humanos, de acuerdo con el Programa Conjunto de Monitoreo.**
5. **1 de cada 5 infecciones respiratorias se pueden prevenir gracias al lavado de manos y 1 de cada 3 enfermedades gastrointestinales se pueden prevenir gracias al lavado de manos, pues en 1 centímetro cuadrado de**

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/historias/6-cifras-para-entender-el-acceso-agua-y-saneamiento-en-colombia>

*nuestras manos pueden vivir hasta 1.500 bacterias, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, de acuerdo con el índice Welbin 2022, en Colombia solo 5 de 10 escuelas rurales cuentan con puntos de lavado de manos funcionales para sus estudiantes.*

El 24 de marzo de este año el Diario la República compartió en su página web una nota de prensa donde indicó que la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, Catalina Velasco en el marco de su participación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua 2023 afirmó que en Colombia 3,2 millones de personas no tienen acceso al servicio de agua potable, problemática que se acentúa en el sector rural.<sup>5</sup>

Según información del DNP<sup>6</sup>, con el fin de lograr el acceso universal al agua potable, el Gobierno Nacional fijó como meta que 47 millones de personas en el país tengan acceso a soluciones adecuadas de agua potable, tres millones más de lo registrado en 2018.

Para lo cual a través del documento CONPES 3918, el Gobierno Nacional definió 16 metas que trazarán el camino para cumplir la Agenda 2030. Por lo anterior sostiene que para 2030, el 100% de los colombianos tendrán acceso a agua potable. Además, plantearon que de aquí a 2030 frente al agua potable segura y asequible pretenden lograr el acceso universal y equitativo del agua potable a un precio asequible para todos.

Conforme a la información expuesta en los acápite anteriores cobra relevancia el estudio y la discusión de este Proyecto de Ley que redundará en beneficios para la población en general y especialmente a los habitantes de calle y migrantes, en pro de garantizar su derecho al mínimo vital de agua.

Colombia está en deuda de una legislación en la cual se consagre el uso de bebederos de agua potable como mecanismo que sirva para garantizar el derecho al mínimo vital de agua, por eso el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de su competencia deberán implementar lo que se propone en el articulado de este Proyecto de Ley.

**V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/en-el-colombia-3-2-millones-de-personas-no-tienen-acceso-al-servicio-de-agua-potable-3576736>

<sup>6</sup> Disponible en: <https://ods.dnp.gov.co/es/objetivos/agua-limpia-y-saneamiento>

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

#### VI. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

*"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas.*

*El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.*

*Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo."*<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08

*... "Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.*

*... "Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso"*<sup>8</sup>.

#### VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito presentar ponencia positiva y solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley N° 034 de 2023 "POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONE LA INSTALACIÓN OBLIGATORIA DE BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN EL ESPACIO PÚBLICO", para que haga su tránsito legislativo y se convierta en Ley de la República.

Atentamente,

**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República  
Coordinador Ponente



**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Senadora de la República  
Ponente

<sup>8</sup> Ibid.

#### VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N° 034 DE 2023 SENADO

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONE LA INSTALACIÓN OBLIGATORIA DE BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN EL ESPACIO PÚBLICO"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

**DECRETA**

**Artículo 1° Objeto.** Instalar bebederos de agua potable en el espacio público del territorio nacional.

**Artículo 2° Cantidad.** La cantidad de bebederos de agua potable será determinada por la Secretaría de Planeación, o quien sea la entidad determinada como competente para el ejercicio de esta función, teniendo en cuenta el Plan de Ordenamiento Territorial y los criterios de necesidad, disponibilidad del recurso hídrico y número de habitantes.

**Artículo 3° Características.** Los bebederos de agua potable deberán cumplir con las características y especificaciones técnicas, que determine el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que lo reemplace.

**Parágrafo.** Una vez promulgada esta Ley el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio contará con seis (6) meses para definir las características y especificaciones técnicas de los bebederos de agua potable que serán instalados en el espacio público.

**Artículo 4° Ajustes razonables.** En el caso de existir bebederos de agua potable que, a pesar de ser técnicamente funcionales, pero que no cuenten con el debido acceso para las personas con discapacidad, se dispondrá de un término de dos (2) años, para realizar el ajuste razonable para que estén al servicio de esta población.

**Artículo 5° Ubicación.** Los bebederos de agua potable deben ubicarse, prioritariamente, en Instituciones Educativas Públicas; Hogares Infantiles y Centros de Desarrollo Infantil a cargo del ICBF; espacios públicos utilizados para llevar a cabo actividades culturales, recreativas o deportivas y donde haya flujo alto de personas.

Los bebederos de agua potable deberán ubicarse siempre alejados de instalaciones que generen riesgos a la salud pública.

**Artículo 6° Plazo.** Los bebederos de agua potable deben estar instalados en el transcurso de cuatro (4) años contados desde el momento de la promulgación de la presente Ley.

**Artículo 7° Financiación.** La instalación de la infraestructura necesaria podrá emplear recursos de regalías, donaciones o transferencias por agua y saneamiento básico, siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso domiciliario al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial.

**Artículo 8° Entidades Territoriales.** Las disposiciones previstas en la presente Ley rigen de forma obligatoria para aquellos municipios o distritos de categoría uno y/o especial, siempre y cuando cuenten con suministro de agua potable.

**Artículo 9° Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República  
Coordinador Ponente




**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Senadora de la República  
Ponente

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los (4) días del mes de septiembre del año dos mil veintitres (2023) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

**INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE**

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 034/2023 SENADO,

**TÍTULO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONE LA INSTALACIÓN OBLIGATORIA DE BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN EL ESPACIO PÚBLICO".

**INICIATIVA:** H.S FABIAN DIAZ PLATA  
**RADICADO:** EN SENADO:25-07-2023 EN COMISIÓN: 03-08-2023 EN CÁMARA: XX-XX-202X

PONENTES ASIGNADOS PRIMER DEBATE	
FABIAN DIAZ PLATA	COORDINADOR
LORENA RÍOS CUELLAR	PONENTE

**NÚMERO DE FOLIOS:** VEINTISIETE (27)  
**RECIBIDO EL DÍA:** VIERNES (01) DE SEPTIEMBRE DE 2023.  
**HORA:** 3:25 P.M.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 156 de Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), remito a su despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, de la siguiente ponencia, así:

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario

*Praxere José Ospino Rey*  
**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
 SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina familiar y comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación y se dictan otras disposiciones.*

<p>3. Despacho del Viceministro Técnico</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <div style="text-align: center;">                   Radicado: 2-2023-047656                  Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2023 15:46             </div> <p>Honorable Congresista  <b>IVAN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ</b>                  Senado de la República  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>                  Carrera 7 No. 8 – 68                  Ciudad.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada                  No. Expediente 39982/2023/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Consideraciones al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 63 de 2022 Senado "Por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina familiar y comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Senador, José David Name Cardozo y el Secretario General de la Comisión que usted preside, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "[f]ortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria colombiana como garantía de protección y defensa de la seguridad y soberanía alimentaria de la nación, a través, de la optimización de sus condiciones de producción sostenible y sustentable de mercado, canales de distribución, infraestructura física, infraestructura productiva del campesinado, adecuación de tierras, apoyo financiero, técnico y científico, así como, con el mejoramiento de sus mecanismos asociativos".</p> <p>Para el cumplimiento de estos fines, el proyecto pretende establecer, entre otras, las siguientes medidas: i) crear la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA); ii) crear el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria – FEPAF, el cual contará con recursos del Presupuesto General de la Nación; iii) crear un conjunto especial de medidas dirigidas a fortalecer la infraestructura y adecuación productiva de las Asociaciones Campesinas Familiares y Comunitarias; iv) crear una línea especial de microcréditos con una tasa de interés menor a la del mercado; v) establecer programas, planes y proyectos dirigidos a cerrar la brecha de infraestructura vial con especial énfasis en las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, habilitando un esquema de cofinanciación correspondiente a un 72% con cargo de la Nación; vi) consagrar en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, la obligación de desarrollar incentivos a los docentes que se encuentran dispersos en las áreas rurales, así como desarrollar un esquema</p> <p><small><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  <sup>2</sup> Gaceta 840 del 2023 Página 4</small></p>	<p>de acciones afirmativas para garantizar acceso diferencial a jóvenes campesinos que provengan de esquemas asociativos de la economía campesina, familiar y comunitaria.</p> <p>Frente a esta iniciativa y en particular respecto de las propuestas resaltadas, es importante resaltar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto le otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.</p> <p>En todo caso, la apropiación de partidas adicionales representa un impacto fiscal que no está cuantificado en el Proyecto de Ley y que puede llegar a afectar los recursos contemplados para el financiamiento de las políticas públicas del Gobierno nacional en su actual vigencia y las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo, recientemente aprobado<sup>3</sup>. En ese sentido, la iniciativa debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece que 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.</p> <p>Respecto de las propuestas relacionadas con la creación de líneas especiales de crédito a las Asociaciones Campesinas, entre ellas, la constitución de un paquete de servicios financieros para impulsar la transformación agropecuaria de la economía campesina en el país y la sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de Reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras, y el establecimiento de incentivos de 0% de interés para créditos sin intereses para Asociaciones Campesinas y pequeños agricultores, es preciso señalar que el establecimiento de líneas especiales de crédito o la obligación de ofrecimiento de servicios o productos bajo unas condiciones predefinidas, contrario a generar beneficios a los consumidores, podría generar efectos negativos como el encarecimiento de otros servicios o productos.</p> <p>Además, si estas condiciones no son del todo consistentes con los riesgos asumidos por las entidades que otorgan estos créditos, se puede generar un efecto contrario, en el cual se desincentiva la entrada de nuevas entidades interesadas en ofrecer financiamiento dirigido a los segmentos de que trata la propuesta.</p> <p>Igualmente, cabe recordar que el numeral 5 del artículo 229 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, señala que "[s]i de la operación de FINAGRO resultaren pérdidas, éstas se cubrirán con las utilidades no distribuidas de ejercicios anteriores y, si fuere del caso, con cargo al presupuesto del Ministerio de Agricultura...". De acuerdo con lo anterior, las políticas públicas que se establezcan, tales como líneas de crédito particulares o tasas de interés del 0%, deben estar acompañadas de los recursos presupuestales necesarios para no afectar los resultados de la entidad y no afectar su sostenibilidad y solvencia.</p> <p>Por su parte, el artículo 21 de este proyecto de ley impone al Fondo la obligación de contar con un programa de seguro y un sistema agropecuario dirigido a las A-CASA. Sobre esto último, no es claro el papel que tendría el Banco Agrario en el desarrollo del programa, ya que esta entidad no tiene dentro de sus operaciones autorizadas suscribir contratos de seguros.</p> <p>En cualquier caso, se considera prudente articular las medidas propuestas con las disposiciones ya existentes en materia de financiamiento del sector agrícola y del acceso de las personas naturales a servicios y productos financieros<sup>4</sup>. En especial, se resaltan las distintas opciones dispuestas a través de entidades como el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) el cual cuenta con i) operaciones de redescuento, para la cual Finagro actúa como entidad de segundo piso otorgando recursos en condiciones de fomento a las entidades financieras para que éstas a su vez otorguen créditos a proyectos productivos y ii) inversión forzosa en los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), que corresponde a parte del capital de Finagro, que contempla la disminución de los montos requeridos en inversión a través de la colocación de cartera sustitutiva por parte de los establecimientos de crédito en el sector agropecuario. Resulta importante señalar que las operaciones de redescuento implican subsidios a las tasas de interés y el diseño de líneas especiales para las personas y proyectos dedicadas al sector.</p> <p><small><sup>3</sup> Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".  <sup>4</sup> Contrato de uso de red y corresponsalia – Libro 2 Decreto 2535 de 2010</small></p>
--	--

En particular, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, órgano colegiado rector de la política de financiamiento y de riesgo del sector agropecuario, por medio de Finagro, reglamentó diez (10) Líneas Espaciales de Crédito (LEC) que tienen como propósito financiar las actividades inherentes al sector rural y agropecuario. Dichas líneas de crédito están focalizadas principalmente en pequeños productores de ingresos bajos, pequeños productores, y medianos productores. Para tales fines, el Gobierno nacional destinó para 2023 recursos por un total de \$164 mil millones de pesos, permitiendo reducir las tasas de interés percibidas por los beneficiarios finales de crédito, facilitando las condiciones de pago y profundizando los instrumentos financieros disponibles en la población más vulnerable. Las LEC hoy vigentes permiten financiar actividades productivas y de conservación del patrimonio cultural, utilizando un subsidio por medio de la reducción en la tasa de interés que mejora el acceso a financiamiento formal de sector agropecuario y rural.

En relación con la creación del Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria – FEPAFAC, y las fuentes de financiación propuestas para ésta, consagradas en el artículo 14, el cual busca destinar partidas presupuestales al Fondo con cargo al Presupuesto General de la Nación, es preciso destacar que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), la asignación de las partidas desde el Presupuesto General de la Nación se realizará, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal y, en todo caso, debe ser consistente con el Marco de Gasto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Cabe resaltar que para que un fondo de estabilización cumpla con dicha función y no constituya un fondo de subsidios implícitos, es necesario que dichos fondos cuenten con una institucionalidad que permita decisiones simétricas en los ciclos que puedan sufrir los precios a estabilizar, con lo cual es necesario que dichos fondos cuenten con ingresos estructurales que permitan posteriores desahorros con el fin de estabilizar. En caso contrario, se generaría una dinámica de subsidios implícitos financiados por la Nación por intermedio del fondo de cuesión.

Adicionalmente, dentro de las fuentes de financiación contempladas para la financiación del fondo, se prevén los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos de los fondos en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación. Al respecto, se sugiere precisar que los rendimientos que podrán ser objeto de inversiones temporales serán los que tengan origen en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria. Lo anterior, por cuanto, generalmente, los rendimientos generados con recursos de la Nación pertenecen a ella, salvo que la ley expresamente establezca lo contrario, caso en el cual debe precisarse de manera clara la fuente de recursos que quedará excepcionada de la regla general.

En lo pertinente al posible impacto fiscal de la iniciativa a nivel territorial, el artículo 25 del proyecto de ley establece en cabeza del Gobierno nacional el establecimiento de programas, planes y proyectos dirigidos a cerrar la brecha de infraestructura vial, señalando que para el cumplimiento de ese propósito se habilitará un esquema de cofinanciación correspondiente a un 72% con cargo de la nación, pero sin señalar en cabeza de qué tipo de entidad recaerá la financiación del 28% restante del proyecto. Por tanto, sería necesario hacer claridad al respecto, con el fin de que los planes y programas de infraestructura vial se articulen con los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En esa medida, y toda vez que la Nación financiará el 72%, no es claro en el proyecto de ley si el porcentaje restante debe ser financiado por las entidades territoriales, quienes no participarían en el diseño y planeación, pero sí deberían contribuir a su financiación, sin que además se asignen fuentes para el cumplimiento de estas obligaciones.

Lo anterior podría implicar que las entidades territoriales tengan que acudir a recursos propios, dando lugar a: i) incumplimiento por ausencia de recursos o, ii) exceso de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, lo que a su turno podría conducir al desconocimiento de los límites que establece la Ley 617 de 2000<sup>9</sup>, además del eventual impacto financiero en las administraciones territoriales que se encuentren desarrollando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999<sup>10</sup>. Adicionalmente, podría resultar inconstitucional en tanto no el cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 356 Superior según el cual "No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas".

<sup>9</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1996, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>10</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Por otro lado, el artículo 25 del Proyecto de ley, referente a vías para la seguridad y soberanía alimentaria, no señala en cabeza de qué entidad y con cargo a qué recursos recaerá la financiación del 28% para los programas, planes y proyectos dirigidos a cerrar la brecha de infraestructura. En esa medida, y toda vez que la Nación solo financiará el 72%, queda la duda de si el porcentaje restante debe ser financiado por las entidades territoriales, quienes no participarían en el diseño y planeación, pero sí deberían contribuir a su financiación, sin que además se asignen fuentes para el cumplimiento de estas obligaciones. A este respecto, es preciso señalar que, de conformidad con el inciso noveno del artículo 356 constitucional, en caso de asignarse competencias territoriales se debe prever la asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas. Frente a este asunto, la Corte Constitucional en Sentencia C-219 de 2017<sup>11</sup>, señaló: "el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)".

De otro parte, en cuanto a la referencia que hace el artículo 25 al señalar que el esquema de cofinanciación correspondiente al 72% podrá hacerse con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), dicha previsión podría resultar inconstitucional por contradecir lo dispuesto en los artículos 360 y 361 de la Carta Política que regulan de manera estricta y rigurosa el ingreso, recaudo, asignación, distribución, órganos y procedimientos de los recursos de dicho Sistema.

Es pertinente mencionar que el Acto Legislativo 05 de 2019<sup>12</sup> señala expresamente que los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías (SGR) se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales<sup>13</sup>. De acuerdo con la misma norma, estos recursos se distribuirán única y exclusivamente a los fines y en la forma específica allí señalada, tales como:

- Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Los municipios más pobres del país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios
- Los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.
- La conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- La inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

Además, es preciso señalar que antes del Acto Legislativo de 2019 regía el Acto Legislativo 04 de 2017<sup>10</sup>, el cual había introducido modificaciones al SGR; norma respecto de la cual siguen vigentes los parágrafos transitorios 4, 7, 9 y 10 del artículo 361 de la Constitución Política, que regulan, entre otros aspectos, la asignación para la Paz de los ingresos del Sistema General de Regalías, cuyo objeto principal es financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Ahora bien, el Acto Legislativo 05 de 2019, en consonancia con el artículo 360 de la Carta Política, señala que, mediante una Ley, a iniciativa del Gobierno nacional,<sup>11</sup> "se reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>12</sup> Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

<sup>13</sup> Primer inciso del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>14</sup> Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

<sup>15</sup> Decimo sexto inciso del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia. (...) La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 260 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronteras y de periferia. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá

que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. (...) Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación".

Con fundamento en lo anterior, a iniciativa del Gobierno nacional, se sancionó la Ley 2056 de 2020<sup>12</sup>, la cual dispone que se deberá realizar un proceso de planeación para la inversión de los recursos del SGR, para lo cual se deberán identificar 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 Sistema General de Regalías, atendiendo los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y los de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación<sup>13</sup>.

Es así como, del mismo modo, lo propuesto en el artículo 25 podría resultar inconstitucional, dado que al destinarse libremente los recursos del SGR se estaría modificando la mencionada Ley 2056, la cual es de iniciativa del Gobierno nacional, de manera que requeriría el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio en materia presupuestal, fiscal y regalías<sup>14</sup>.

Por último, se debe tener en cuenta que mediante la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida", el cual tiene como propósito convertir al país en un líder de la protección de la vida, mediante el desarrollo de unos ejes transformadores y transversales que guardan coherencia con las bases del Plan.

En relación con la iniciativa planteada y sus motivaciones, esta Cartera debe destacar la importancia que resulta para el Gobierno nacional avanzar en mecanismos que permitan la democratización del crédito y la educación financiera<sup>15</sup>, especialmente en el sector agropecuario y rural, por tal razón se incluyeron en dicha ley varias medidas, tales como:

- (i) el impulso al desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento (artículo 88);
- (ii) la posibilidad de que Finagro, a través de contratos y/o convenios interadministrativos celebrados con entidades públicas o contratos con privados, administre recursos para la ejecución de programas dirigidos al sector agropecuario y rural (artículo 92);
- (iii) la facultad otorgada al Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- para adelantar la depuración definitiva de los saldos contables de las garantías pagadas en recuperación y la facultad dada a FINAGRO en su calidad de administrador del FAG para vender a Central de Inversiones -CISA- las garantías pagadas por dicho fondo (artículo 217);
- (iv) la consagración de las funciones de operaciones a Finagro para prestar asesoría en la estructuración de programas de financiamiento de proyectos productivos agropecuarios susceptibles de financiación con crédito de fomento en las condiciones establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de fondar a las entidades vigiladas para el otorgamiento de créditos al sector agropecuario y rural en las condiciones que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para el esquema de fondeo global (artículo 219);
- (v) se modificó la estructura de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (artículo 220).

atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. En dichas instancias podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías (...).

En concordancia con el Segundo inciso del Artículo 360 de la Constitución Política de Colombia. (...) Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

<sup>12</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

<sup>13</sup> Artículo 30 de la Ley 2056 de 2020. Ejercicios de planeación.

<sup>14</sup> Decreto 4712 de 2008 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>15</sup> chrome-extension://efadbbmmbaj/efadbbmmbaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf página 116

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y solicita se revise la pertinencia de continuar con su trámite legislativo, teniendo en cuenta los comentarios de inconveniencia e inconstitucionalidad, y las recientes medidas legislativas aprobadas por el Congreso de la República relacionadas con la política agropecuaria y rural, que se encuentran contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la cual tiene prioridad sobre las demás leyes<sup>16</sup>, y que incorpora los presupuestos objetivados de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, de acuerdo con 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<sup>17</sup>.

Cordialmente,

**DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRÍGUEZ**  
 Viceministro Técnico (e)  
 DGPPNDGPMURFDGCTPNRGRGAJ

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2023 SENADO

*por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en las tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.*

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">   </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Honorable Senador <b>IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68 Ciudad.</p> <div style="text-align: center;">  <p>Radicado: 2-2023-047593 Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2023 14:00</p> </div> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 39923/2023/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 309 de 2023 Senado <i>"Por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en las tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana."</i></p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de ley, de iniciativa gubernamental, en coadyuvancia parlamentaria, tiene por objeto la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales que atentan contra la vida no humana.</p> <p>Para su consecución, la iniciativa propone el deber en cabeza de los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público, Cultura, Comercio Industria y Turismo, Salud y Protección Social y, Ambiente y Desarrollo Sostenible, de integrar una Comisión Interinstitucional, encargada de definir los programas efectivos de reconversión económica para las personas que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal proviene del desarrollo de dichas actividades, los cuales deberán ser llevados a cabo por el Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales.</p>	<p>Respecto de esta propuesta, sea lo primero señalar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene por objeto <i>"la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta (...)"</i><sup>1</sup>, de manera que las materias que serán objeto de regulación por parte de la Comisión Intersectorial propuesta en la iniciativa y de la cual se espera la participación de este Ministerio, exceden las competencias constitucionales, legales y reglamentarias otorgadas a esta Entidad, en tal sentido, se solicita su exclusión de dicha Comisión.</p> <p>Ahora bien, de manera general, frente a las competencias asignadas en cabeza de los mencionados ministerios, es pertinente recordar que, según el artículo 58 de la Ley 489 de 1988<sup>2</sup>, el diseño e implementación de políticas públicas, así como su inspección y vigilancia, en el ámbito nacional, son los diferentes ministerios quienes tienen como objetivos primordiales <i>"la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen"</i>, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector.</p> <p>De manera que, todos los proyectos, obras o programas que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de estas, de acuerdo con el inciso 1º del artículo 208 Constitucional, que dispone: <i>"Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley"</i>.</p> <p>Es preciso señalar que las apropiaciones presupuestales que se puedan derivar como consecuencia de los mandatos propuestos deberán realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1995<sup>3</sup>, la cual expresamente señala en su artículo 39 que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones.</p> <p>De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p style="font-size: small;"> <sup>1</sup> Artículo 1.1.1.1. Decreto 1068 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"  <sup>2</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones  <sup>3</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 173 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".         </p>
--	--

Adicionalmente, se debe resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003<sup>4</sup>, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, le corresponde al Gobierno Nacional presentar a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto, el cual contiene el plan financiero, el programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit programático, los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, entre otros, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. En tal virtud, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme lo exige el artículo 4 de la Ley citada y el artículo 346 de Carta Política.

En todo caso, se precisa la necesidad de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual establece que 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, en la medida en que la implementación acarrearía costos fiscales recurrentes no contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los Sectores involucrados en su ejecución.

En aras de no generar costos adicionales para la Nación, el proyecto tendría que especificar expresamente que su ejecución estaría ajustada a las proyecciones de gasto de mediano plazo de los sectores involucrados, así como a las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
Viceministro General  
DGPPN/OAJ

**Con Copia:** Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República.  
**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco  
**Elaboró:** Laura Vanessa Rodríguez Suárez

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  
Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.*

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">   </div> <div style="text-align: center; margin-top: 5px;">  <p style="font-size: 8px;">Radicado No. 2-2023-024640 2023-09-06 09:32:21 a. m.</p> </div> <p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 6 de septiembre de 2023</p> <p>Doctora <b>Andrea Padilla Villarraga</b> Senadora de la República Congreso de la República Cra. 7 # 10 - 00 Bogotá D.C</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto al Proyecto de Ley No. 107 de 2022 Senado</p> <p>Respetada Senadora,</p> <p>Hemos conocido el Proyecto de Ley 107 de 2022 Senado <i>"Por medio del cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones."</i> Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia:</p> <p><b>Comentarios generales:</b></p> <p>Resaltamos la importancia del Proyecto de Ley 107 de 2022, el cual va en procura de la defensa del ambiente y salud; por consiguiente, la mejora en la calidad y vida de los ciudadanos colombianos en general, temas loables e importantes para la protección de la vida y salud humanas, la defensa de la vida animal y vegetal y el medio ambiente.</p> <p>Para el Gobierno nacional, a través de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, la transformación productiva, internacionalización y acción climática se convirtió en ejes más importantes de acción y con esto, se hace evidente la necesidad de diversificar las actividades productivas, de tal manera que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias.</p> <p>De manera particular, para el sector Comercio, Industria y Turismo, la Política de Re industrialización definió como uno de los ejes transversales la "sostenibilidad" y con ella, la apuesta de todos los actores en el diseño e incorporación de instrumentos que den paso a una economía re industrializada que propicie la productividad y la competitividad del País y al mismo tiempo, encuentre fundamento en el desarrollo sostenible.</p> <p><b>Consideraciones técnicas de la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b></p> <p>Una vez revisado el proyecto de ley en mención, es preciso comentar que el mismo, pretende establecer estándares de contenido de azufre en combustibles fósiles (gasolina) para fuentes móviles. Para lo cual delega al regulador natural a desarrollar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los límites que el legislativo propone.</p> <p>Del mismo modo, se observa que el proyecto de ley busca también, la implementación de etiquetas ambientales para fuentes móviles y etiquetas de eficiencia energética para fuentes móviles terrestres nuevas. Exigencias de reglamentación que en efecto están en cabeza del ejecutivo.</p> <p>Sin embargo, dichas obligaciones, en el marco del Acuerdo Obstáculos Técnicos al Comercio - OTC de la Organización Mundial del Comercio, de la cual Colombia es miembro, y debe cumplir con todos los acuerdos, se constituyen como una</p>	<p>barrera técnica al comercio o una restricción al libre comercio, ya que se están estableciendo las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionadas, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia sea obligatoria. Del mismo modo, se incluyen prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado, aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.</p> <p>Dado lo anterior, desde el Ministerio de Comercio, Industria y turismo, advertimos que se identifica un claro obstáculo técnico al comercio.</p> <p><b>Sugerencias al articulado</b></p> <p>Identificado el contenido y alcance del proyecto de ley, de manera respetuosa se propone al Honorable Congreso de la República, revisar la redacción del proyecto de ley y dejar en cabeza del ejecutivo lo relacionado con la regulación.</p> <p>Por tal razón, <b>frente al artículo 2</b>, sugerimos, que no sea el legislador el que establezca los límites o contenido de azufre en la gasolina, sino que, inste al regulador natural, para que a través de las buenas prácticas regulatorias (elaboración de análisis de impacto normativo) establezca o no la necesidad de regular y a su vez los límites máximos y mínimos permisibles de dicho material en el combustible.</p> <p>Del mismo modo, si bien el Honorable Congreso, hace una correcta labor en delegar a distintos reguladores para establecer lo relacionado con etiquetado, es preciso mencionar que dichas condiciones tratan de reglamentos técnicos.</p> <p>Razón por la cual, cuando el proyecto de ley menciona, que los tiempos de expedición van hasta los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, probablemente el ejecutivo, no podría cumplir con ello, pues regular implica procesos administrativos de aproximadamente 18 meses.</p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Ley 170 de 1994, Colombia aprobó el acuerdo por el que se establece la "Organización Mundial de Comercio (OMC)", suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino. Por consiguiente, los reglamentos deben notificarse ante la OMC, como una medida de transparencia con los socios comerciales de la nación.</p> <p>Del mismo modo, de acuerdo con el artículo artículo 2.1.2.1.10. del Decreto 1609 de 2015, "todas los proyectos de reglamentos técnicos y de procedimientos de evaluación de la conformidad deberán ser notificados a través del punto de contacto de Colombia a los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la Comunidad Andina de Naciones y a los países con los cuales Colombia tenga acuerdos comerciales vigentes que contemplen la obligación de notificación internacional. Para tal efecto, cada entidad reguladora deberá enviar a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el proyecto de reglamento técnico o del procedimiento de evaluación de la conformidad para su correspondiente notificación".</p> <p>Así mismo, el artículo 2.2.1.7.6.2. del Decreto 1595 de 2015, establece, que previo a la elaboración, expedición y revisión de un reglamento técnico, la entidad reguladora deberá realizar un análisis de impacto normativo. Para tal efecto, se definirá el problema a solucionar, se examinarán las posibles alternativas de solución, inclusive la de no expedir el reglamento técnico y se evaluarán los impactos positivos y negativos que generará cada alternativa. Tramites que podrían tardar no menos de 18 meses.</p>		
<p>En ese sentido, sugerimos respetuosamente al Honorable Congreso que se pueda modificar la redacción del articulado en lo relacionado a los tiempos de regulación de etiquetado, <b>desiéndolo a tiempos mínimos de dieciocho (18) meses siguientes a la expedición de la ley.</b></p> <p>El artículo 3 del Proyecto de Ley señala las fechas y los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire para todas las fuentes móviles terrestres de encendido por chispa de funcionamiento con gasolina que se fabriquen, ensamblen o importen al país para circular por el territorio nacional. Lo anterior de acuerdo con las normas Euro 4 y Euro 6.</p> <p>Teniendo en cuenta que la definición de estos límites implica el cumplimiento de requisitos técnicos específicos y el despliegue institucional para adelantar las correspondientes verificaciones, entre otras, les sugerimos tener en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley 2290 del 2023, y con esta: (i) la posibilidad de adoptar reglamentos técnicos armonizados de las Naciones Unidas para acreditar el cumplimiento de los límites máximos definidos; y (ii) las recomendaciones que en materia de "propuestas regulatorias sobre contaminación y eficiencia energética" emita el Grupo de Trabajo sobre Contaminación y Energía, en calidad de órgano subsidiario del Foro Mundial para la Armonización de las Regulaciones Vehiculares (WP29).</p> <p>Desde esta cartera esperamos que estas consideraciones puedan ser tenidas en cuenta dentro del trámite legislativo de la iniciativa.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  </div> <p><b>CAMILO RIVERA PEREZ (E)</b> <b>VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E)</b> <b>DESAPCHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL</b></p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <h3 style="margin: 0;">CONTENIDO</h3> </div> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;">Gaceta número 1215 - Lunes, 4 de septiembre de 2023 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS</p> <p>Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 34 de 2023 Senado, por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en el espacio público. ....</p> <p style="text-align: center;">CONCEPTOS JURÍDICOS</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 63 de 2022 Senado, por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina familiar y comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación y se dictan otras disposiciones. ....</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 309 de 2023 Senado, por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en las tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana. ....</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 107 de 2022 Senado, por medio del cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones. ....</p> </td> <td style="width: 10%; vertical-align: top; text-align: center; font-weight: bold;"> <p>Págs.</p> <p>1</p> <p>4</p> <p>6</p> <p>7</p> </td> </tr> </table>	<p style="text-align: center;">Gaceta número 1215 - Lunes, 4 de septiembre de 2023 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS</p> <p>Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 34 de 2023 Senado, por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en el espacio público. ....</p> <p style="text-align: center;">CONCEPTOS JURÍDICOS</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 63 de 2022 Senado, por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina familiar y comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación y se dictan otras disposiciones. ....</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 309 de 2023 Senado, por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en las tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana. ....</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 107 de 2022 Senado, por medio del cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones. ....</p>	<p>Págs.</p> <p>1</p> <p>4</p> <p>6</p> <p>7</p>
<p style="text-align: center;">Gaceta número 1215 - Lunes, 4 de septiembre de 2023 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS</p> <p>Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 34 de 2023 Senado, por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en el espacio público. ....</p> <p style="text-align: center;">CONCEPTOS JURÍDICOS</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 63 de 2022 Senado, por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina familiar y comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación y se dictan otras disposiciones. ....</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 309 de 2023 Senado, por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en las tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana. ....</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 107 de 2022 Senado, por medio del cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones. ....</p>	<p>Págs.</p> <p>1</p> <p>4</p> <p>6</p> <p>7</p>		