



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 337

Bogotá, D. C., viernes, 10 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 8 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 DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2018 SENADO, 157 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de fundación.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica.

Honorable Congresista:

MIGUEL AMÍN ESCAF

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Senado de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad.

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para tercer debate del Proyecto de ley número 204 de 2018 Senado, 157 de 2017 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de fundación.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para tercer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto rendir homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con ocasión de los 50 años de su fundación. Para el efecto, los artículos 3° y 4° de la iniciativa autorizan al Gobierno nacional

para incorporar recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para la financiación y cofinanciación de las siguientes obras:

- Construcción del Palacio Municipal de Argelia.
- Pavimentación del barrio 20 de Mayo.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de la Nación frente a las propuestas del proyecto de ley dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996¹) que al respecto establece:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

¹ Colombia. Presidente de la República. Artículo 10, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996² manifestó:

“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).”

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001³, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁴.

² Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ El artículo 154 de la Constitución señala: *“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3°, 7°, 9°, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones*

Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996, preceptúa 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, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...)*. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁵ que *“respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la Ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”*. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que este Ministerio pone de presente que este tipo de leyes no debe incluir obras de infraestructura ni ninguna otra que no guarde relación con la conmemoración enunciada, razón por la cual esta Cartera no acompaña la

del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

⁵ Corte Constitucional, Magistrado Ponente, dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara, “Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

inclusión de ningún gasto que no tenga objeto rendir homenaje al municipio de Argelia, obras que solo podrán ser atendidas con cargo al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizadas por la entidad competente en el marco de su autonomía.

De igual modo, es necesario que el articulado del proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁶, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...”.

(Subrayas fuera de texto).

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General
OAJ
AGA/GARC/IMG
UJ-932/19

Honorable Representante Crisanto Pizo Mazabuel – autor.

Honorable Senador Mario Alberto Castaño Pérez – ponente.

Dr. Alfredo Enrique Rocha Rojas. Secretario de la Comisión Cuarta del Senado de la República.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2018 DE SENADO, 019 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Secretario:

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima del Senado

República de Colombia

Cra. 7 No. 8-68 Oficina 241b

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 256 de 2018 de Senado, 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Apreciado Secretario:

En atención al trámite del Proyecto de ley número 256 de 2018 de Senado, 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones, respetuosamente nos permitimos presentar los siguientes comentarios:

En primer lugar, es importante destacar que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha venido remitiendo sus apreciaciones y observaciones respecto al texto del proyecto de ley durante su trámite en el Congreso de la República, las cuales en su mayoría, han sido acogidas en el extenso proceso deliberativo que este proyecto surtió en la Cámara de Representantes.

De estas modificaciones, se resalta la eliminación de los artículos que generaban mayor preocupación en esta Cartera, especialmente en lo que concierne a las disposiciones relativas al etiquetado y a las restricciones en materia de publicidad.

No obstante lo anterior, en lo relacionado con el Capítulo III. *De la Regulación de los productos alimenticios*, artículo 6°, inciso 2°, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se reitera que el establecimiento de características de producto, específicamente sobre la información que debe contener el etiquetado nutricional en la parte frontal de tipo informativo, corresponde a un Reglamento Técnico, según lo establece nuestra legislación interna, así como los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

En este sentido, y teniendo en cuenta que los reglamentos técnicos *per se* constituyen una barrera no arancelaria al comercio, es pertinente precisar las siguientes observaciones:

- La formulación, elaboración y adopción de requisitos de etiqueta o rótulo debe acoger lo contemplado en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; lo señalado en la Decisión 827 de la Comisión Andina; lo estipu-

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-755 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

lado en los tratados y acuerdos comerciales suscritos por Colombia; así como lo indicado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo (art. 2.2.1.7.3.14, Decreto 1074 de 2015).

- De otra parte, se debe tener en cuenta que el país, a través de la Política de Mejora Normativa (Conpes 3816 de 2014), el Decreto 1074 de 2015 y el Decreto 1595 de 2015, expedidos por este Ministerio, ha realizado un recorrido hacia las Buenas Prácticas Regulatorias y se ha establecido la obligatoriedad de los Análisis de Impacto Normativo (AIN), dadas las implicaciones económicas de la actividad regulatoria y en específico de los reglamentos técnicos. *Por lo anterior, desde el Ministerio se recomienda la inclusión de este tipo de análisis, de tal forma que no se pierda la institucionalidad y la garantía de reconocer los impactos económicos que implica un reglamento técnico.*
- Las Buenas Prácticas Regulatorias, que hacen parte de los requisitos de la OCDE, establecen que todas las medidas de esta naturaleza deben revisarse, de tal forma que pueda reevaluarse la efectividad de la regulación en el tiempo y determinar la necesidad de la medida, de acuerdo con los cambios que afecten la problemática que dio origen al reglamento. Por esta razón, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recomienda que los reglamentos técnicos sean expedidos por los entes del Gobierno nacional competentes, teniendo en cuenta la operatividad, flexibilidad y experticia que poseen los mismos.
- Adicionalmente, las Buenas Prácticas Regulatorias establecen que los actos administrativos deben surtir unos procesos de notificación nacional, de tal forma que se puedan obtener los insumos necesarios de todos los actores afectados o interesados en la medida. Para tal fin, diferentes decretos y acciones del Gobierno nacional han venido soportando este acercamiento, que garantiza el principio de transparencia de la regulación, los tiempos y la forma de efectuarse dicha relación. De esta manera, de expedirse esta ley, deben garantizarse estas condiciones.
- Así mismo, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se recomienda revisar la pertinencia para que esta propuesta regulatoria sea llevada al Comité de Mejora Normativa, que puede proporcionarle al legislador un punto de vista amplio en materia de calidad regulatoria, de tal forma que las anteriores recomendaciones puedan nutrirse con los actores que integran el mismo.

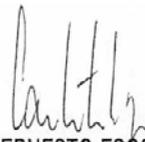
Por otra parte, con el objetivo de enriquecer el debate, desde el Ministerio se recomienda tener en

cuenta que en el marco del Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos, comité perteneciente al *Codex Alimentarius* (Código Alimentario) que como organismo intergubernamental creado por la FAO y la OMS de las Naciones Unidas, tiene como propósito que los países miembros participen en la elaboración de normas internacionales sobre productos alimenticios-; se encuentra en avance un proyecto de directrices para el Etiquetado Nutricional en la Parte Frontal del Envase.

Con base en lo anterior, el Ministerio sugiere que para la regulación relativa al etiquetado y sus características, se tenga en cuenta lo dispuesto en el *Codex Alimentarius*, toda vez que sus documentos normativos han servido de referente para la elaboración de la reglamentación técnica nacional y así mismo, han sido utilizados con frecuencia para dirimir diferencias comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Adicionalmente, Colombia, desde la década pasada, participa en los diferentes Comités del *Codex Alimentarius*, en los que las decisiones se toman en consenso y fundamentadas a partir de evidencia científica y técnica, teniendo en cuenta las necesidades de los países en materia de salud y el desarrollo de la industria de alimentos.

De esta manera, dejamos a su disposición los comentarios expuestos, con el fin de que el honorable Congreso de la República tome una decisión, acorde con los efectos que las alternativas planteadas puedan tener tanto en el comercio nacional como en los mismos consumidores colombianos.

Cordialmente,



CARLOS ERNESTO ESCOBAR VARGAS
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (ENCARGADO)

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

Concepto: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Refrendado por: Doctor Carlos Ernesto Escobar Vargas - Viceministro de Desarrollo Empresarial (encargado).

Al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara

Título del proyecto: “por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

Número de folios: cinco (5) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado: viernes diez (10) de mayo de 2019.

Día: Hora: 9:00 a. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2018 DE SENADO, 019 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá.

Doctor:

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Referencia: Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara.

Respetado Secretario, reciba un cordial saludo:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 19 de 2017 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia:

Autores: Honorables Senadores: *Jorge Eliécer Prieto Riveros, Luis Évelis Andrade Casamá, Nadia Georgette Blel Scaf, Jorge Iván Ospina Gómez, Marco Aníbal Avirama Avirama;* Honorables Representantes: *Víctor Javier Correa Vélez, Óscar*

Ospina Quintero, Rafael Romero Piñeros, Ana Cristina Paz Cardona, Mauricio Salazar Peláez, Ángela María Robledo Gómez, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Alirio Uribe Muñoz, Óscar de Jesús Hurtado Pérez.

Ponentes: Honorables Representantes: *Óscar Ospina Quintero, Germán Bernardo Carlosama López, Rafael Romero Piñeros, Argenis Velásquez Ramírez.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley tiene como objeto establecer el acceso de los consumidores a la información sobre: alimentación saludable, salud pública, participación e información nutricional de los productos procesados y ultraprocesados, por medio del etiquetado de alimentos.

II. MARCO LEGAL

- Constitución Política.
- Ley 5ª de 1992.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

a) **Al epígrafe del proyecto de ley. Unidad de materia con respecto a los artículos de la iniciativa**

De manera respetuosa, en consideración del artículo 158 de la Carta Política señala que *“todo Proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. De lo anterior, la Corte Constitucional ha denominado el principio de unidad de materia (C-018 de 2018), siendo uno de los parámetros de cumplimiento del principio democrático y la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de la República, en virtud de los artículos 114 y 150 de la Norma Superior, complementario a los principios de consecutividad e identidad flexible y hace parte del trámite legislativo previsto en la Ley 5ª de 1992 y la Constitución Política.

Ahora, de acuerdo con el artículo 169 de Constitución Política, el encabezado de las leyes *“deberá corresponder precisamente a su contenido”*. La Corte Constitucional en la Sentencia C-047 de 2018 señaló que debe existir una *“conexidad interna”* entre los contenidos de la ley y el título, y congruencia normativa hacia el ordenamiento jurídico con la finalidad de racionalizar la actividad legislativa. Del mismo modo, el Consejo de Estado en fallo del 1° de agosto de 2017 (M. P. Danilo Rojas) manifestó que el epígrafe es una pieza fundamental de los proyectos ley y es parámetro para el contenido e identidad del mismo, de acuerdo con la norma constitucional ya citada.

En virtud de lo expuesto, respetuosamente se sugiere valorar el principio de unidad de materia, según el cual el título del proyecto debe corresponder a su contenido como criterio de interpretación de las normas contenidas en el articulado, a la luz de la jurisprudencia citada, toda vez que se hace necesario mencionar que el título del proyecto no guarda plena coherencia con el articulado de la iniciativa, en

cuanto a que el epígrafe establece que “*por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones*” pero en el articulado no se determinan con claridad los artículos a modificar.

Con base en lo anterior de manera indicativa se puede decir que el artículo 3° del Proyecto de ley, podría significar una modificación del contenido del artículo 13 de la Ley 1355 de 2009 desapareciendo el ICBF como actor dentro de las estrategias de información, educación y comunicación, o el artículo 10 de la iniciativa, no es claro determinar si actuará como un complemento del actual contenido del artículo 11 de la Ley 1355 que establece también una regulación del consumo de alimentos y bebidas en centros educativos; o si el artículo 12 del proyecto va a subrogar el artículo 5° de la Ley 1355 de 2009.

b) Frente al artículo 3°. Impacto fiscal de la iniciativa.

Se considera necesario indicar que la presente iniciativa legislativa no incluye en la exposición de motivos lo relacionado con el impacto fiscal de las medidas a implementar. Al respecto, se sugiere respetuosamente tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá 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 financiamiento de dicho costo.

Sobre la exigencia que hace el Legislador en la citada norma, la Corte en Sentencia C-502 de 2007 se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7°. analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho –que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos,

presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”.

En lo relacionado con el artículo 3° del proyecto que contemplan la ejecución de acciones, programas y proyectos que estarán a cargo de entidades a nivel nacional en cuanto al diseño de cartillas, la creación de páginas web, aplicaciones de dispositivos móviles entre otras, las que conllevan a una serie de gastos recurrentes que tendrían que ser asumidos por el Gobierno nacional, situación que demandaría mayores recursos públicos que deben ser tenidos en cuenta por el Legislador.

c) Potestad reglamentaria del Gobierno nacional

Los artículos 3° (inciso 4°), 6 (parágrafo 1°), 10 (parágrafo 1°) y 19 establecen un término para reglamentar la materia al Gobierno nacional. La Corte Constitucional en la Sentencia C-189 de 2017 señaló que este tipo de plazos tienen un carácter meramente “impulsor”, y no son obstáculo para que el Presidente de la República lleve a cabo la potestad reglamentaria como Suprema Autoridad Administrativa, ni tampoco implica una caducidad en la función reglamentaria otorgada por la Carta Política.

Al respecto dijo la Corte:

“Pero además de lo anterior, puede ocurrir también que el legislador fije un término específico al Presidente para que expida la reglamentación indicada en la ley. No obstante esto, la Sala ha recalado que el Presidente puede llevar a cabo la potestad reglamentaria en todo tiempo, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. Ha reiterado que se trata de una atribución inalienable, intransferible, irrenunciable e inagotable, por cuanto no tiene término y puede ejercerse en cualquier momento, dado que es una competencia constitucional indispensable para que la Administración cumpla en debida forma, en las cambiantes circunstancias sociales, su función de ejecución de la ley.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte ha considerado que mientras dure la vigencia de una regulación legal, el Presidente puede llevar a cabo la labor de reglamentarla y variar el contenido del respectivo reglamento. Ha sostenido, además, que, si el legislador ha establecido un plazo, este tiene carácter meramente “impulsor”, pues no impide que la autoridad administrativa emita la reglamentación antes del término previsto ni que pierda competencia para hacerlo una vez vencido el mismo. En otras palabras, la fijación de un plazo de esas características, de ninguna manera afecta el ejercicio ni implica una caducidad del poder reglamentario que la Constitución ha conferido al Presidente”.

Así entonces, los términos de la disposición no implican caducidad, puesto que son exclusivamente una *garantía formal* para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, tal cual la ha conferido la Constitución

en su artículo 189, numeral 11, y, sin embargo, esta potestad es discrecional y ejecutable incluso después de que el término establecido por la ley ha vencido.

d) Frente al artículo 20 de vigencia

El proyecto bajo examen no establece con claridad de la vigencia de la norma. Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 4ª de 1913, en caso de que la iniciativa se convierta en ley de la República, entraría a regir dentro de los 2 meses siguientes a su publicación en el *Diario Oficial*.

IV. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

El Ministerio de Educación Nacional se permite realizar las siguientes apreciaciones técnicas realizando una revisión a los artículos de la propuesta:

Sobre lo dispuesto por el artículo 3º, en el sector educación existen herramientas pedagógicas y didácticas, como es el caso de la Caja de Herramientas de Estilos de Vida Saludables. Esta aborda los temas de alimentación saludable, actividad física y prácticas claves de higiene.

En este orden de ideas, desde el Ministerio de Educación Nacional se diseñaron orientaciones pedagógicas tanto para la educación física, recreación y deporte, como para la educación artística, las cuales dentro de sus objetivos le apuntan al desarrollo del cuerpo y la práctica de la actividad física.

En lo referente al artículo 10, se insta a todos los establecimientos educativos del país ofrecer alimentos saludables y naturales a través de tiendas escolares saludables, a realizar campañas informativas y a desarrollar acciones pedagógicas en torno a la alimentación saludable. Para ello, ya se cuenta con un documento preliminar de *Lineamiento Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional*, desarrollado por parte del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Desde el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social, durante la vigencia 2018 se trabajó en la construcción del *“Documento técnico de soporte para la reglamentación de tiendas escolares saludables”* el cual contiene las bases para la formulación del decreto reglamentario a nivel nacional, que se encuentra en etapa de formulación por parte de este Ministerio. Producto de este trabajo se tendrá un lineamiento de Tiendas Escolares Saludables y un decreto reglamentario, proceso que se desarrolla en el marco de la Mesa Nacional de Promoción de la Alimentación Saludable y Sostenible, que hace parte de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).

En relación con este artículo, se recomienda eliminar la parte inicial del párrafo segundo del mismo, que propone que “El Ministerio de Educación Nacional en los programas de alimentación escolar propenderá por la implementación de las políticas públicas de consumo saludable”. La razón de esta solicitud es la aprobación del artículo 194 del

Proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad”, mediante el cual se crea la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. El texto de este artículo es el siguiente:

Artículo 194. Creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. *Créase la unidad administrativa especial de alimentación escolar, como una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, su domicilio será la ciudad de Bogotá y contará con la estructura interna y la planta de personal que el Gobierno nacional establezca en desarrollo de sus facultades; tendrá como objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar; sus objetivos específicos serán: 1) Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar; 2) Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar; 3) Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización; 4) Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar; 5) Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia. El patrimonio de la entidad estará integrado por fuentes del Presupuesto General de la Nación, fuentes locales y otras fuentes. La Unidad estará administrada y dirigida por un gerente de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, por un consejo directivo, integrado por el Ministro de Educación, quien lo presidirá, y por los demás delegados o representantes que indique el Gobierno nacional. La entidad deberá entrar en funcionamiento en el año 2020.*

Con base en esta norma, será esta Unidad la llamada a definir estándares en materia de transparencia, cobertura, calidad y eficiencia en las operaciones de los programas de alimentación escolar, por lo cual resulta inconveniente modificar el alcance de esta entidad antes de su reglamentación y entrada en operación.

Este documento aborda las condiciones encaminadas a promover un entorno que fomente la alimentación saludable en las instituciones de educación preescolar, básica y media, en la vía de enriquecer la estrategia de permanencia escolar y sus impactos en el rendimiento académico y el desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

La implementación de tiendas escolares saludables exige el desarrollo de acciones que comprenden la gestión y empoderamiento de la estrategia, el desarrollo de procesos de capacitación de tenderos y padres de familia, el trabajo en la prevención y atención de los riesgos ambientales a los que se encuentran expuestas la comunidad educativa en las instituciones de educación preescolar, la promoción de una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada e inocua, y el impulso de la

participación ciudadana que se vea reflejada en veedurías conformadas por estudiantes, docentes y familias, y que realicen monitoreo al cumplimiento de la tienda escolar saludable.

Estas acciones se vienen articulando con la estrategia de Estilos de Vida Saludable y con la construcción de la ruta intersectorial para la implementación del Lineamiento Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional, que se trabajará durante la vigencia 2019.

Frente al literal c) del artículo, como se mencionó anteriormente, se viene trabajando intersectorialmente desde el Lineamiento Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional y la implementación de la Caja de Herramientas de Estilos de Vida Saludables.

V. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas presentadas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa realiza las siguientes recomendaciones:

- Considerar la unidad de materia entre el epígrafe o título y el contenido del articulado por las razones mencionadas y, en vista de que se ajustó el alcance de la norma que inicialmente se titulaba “*por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no trasmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones*”, replanteando que “*(...) Modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones*”, para efectos de la adecuada interpretación y aplicación por parte de los operadores jurídicos, deberá indicarse expresamente los articulados modificados y/o adicionados.
- Los artículos 3°, 4° y 13 de la Ley 1355 de 2009, establecen respectivamente la obligación de promover políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional que recaen, entre otras autoridades, en el Ministerio de Educación Nacional; la previsión de implementar estrategias en los establecimientos educativos públicos y privados que promuevan una alimentación balanceada y saludable; y la obligación de desarrollar estrategias de información, educación y comunicación que propendan por ambientes saludables, las cuales se encuentran reflejadas en el artículo 10 del proyecto de ley, por lo que es importante que se precise la relación entre las disposiciones citadas para evitar duplicidad en las mismas.
- Eliminar la parte inicial del párrafo segundo del artículo 10, que propone que “El Ministerio de Educación Nacional en los programas de alimentación escolar propenderá por la implementación de las políticas públicas de consumo saludable”, con miras a permitir la reglamentación y entrada en vigencia de la Unidad Administrativa Especial de Alimen-

tación Escolar creada por el artículo 194 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

- Incluir los costos fiscales de la iniciativa de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

**LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.**

Bogotá D. C., a los diez (10) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en la Gaceta del Congreso de la República**, **Concepto:** Ministerio de Educación Nacional.

Refrendado por: Doctora María Victoria Angulo González - Ministra.

Al Proyecto de ley número 256 de 2018 Senado, 019 de 2017 Cámara

Título del proyecto: “*por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones*”.

Número de folios: Siete (7) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado: viernes diez (10) de mayo de 2019.

Día: Viernes 10 de mayo de 2019

Hora: 9:00 a. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

CONTENIDO

Gaceta número 337 - Viernes, 10 de mayo de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA		
CONCEPTOS JURÍDICOS		Págs.
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 204 de 2018 Senado, 157 de 2017 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de fundación.	1	1
Concepto jurídico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de ley número 256 de 2018 de Senado, 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.....	3	3
Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 256 de 2018 de Senado, 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.....	5	5