



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 04

Bogotá, D. C., jueves, 2 de enero de 2020

EDICIÓN DE 32 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 PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se ofrecen estímulos a
trabajadores de la educación que operen en sitios de
difícil acceso.*

Bogotá, D. C.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª No. 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 135 de 2018 Senado, por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso.

Respetado doctor Eljach:

De manera atenta esta cartera Ministerial, se permite emitir concepto del Proyecto de ley número 135 de 2018 Senado, *por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso*, en los siguientes términos:

1. El proyecto de ley tiene como pretensión adicional al literal sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, en lo referente a conceder a los trabajadores administrativos de la educación, que laboran en áreas rurales de difícil acceso, ciertos estímulos, en los que se encuentra la extensión del beneficio de una bonificación que no constituye factor salarial por trabajar en zonas definidas como de difícil acceso.
2. Entendiendo que esta bonificación puede generar impacto económico y fiscal, es necesario el concepto del Ministerio de Hacienda.
3. Conforme al concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 845 del 9 de septiembre de 2019, según los cálculos realizados

por el Ministerio de Educación Nacional, en el supuesto de que se aprobase este proyecto de ley, se generarían costos adicionales para la Nación por el orden de \$16.181 millones anuales, que se constituirían en gastos recurrentes, para alrededor de 30.382 trabajadores administrativos por concepto de la bonificación del 15% de la asignación básica mensual. En palabras del Ministerio de Hacienda:

“Este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con las iniciativas parlamentarias dentro de los parámetros legales y constitucionales de disciplina fiscal vigentes”.

Cordialmente,

CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ
Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas en materia
de regulación de precios de los combustibles líquidos
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.,

Doctora

DELCY HOYOS ABAD

Secretaria Comisión Quinta de Senado

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 002 de 2019 Senado.

Respetada doctora Delcy:

De manera atenta remitimos el concepto del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 002 de 2019 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas en materia de regulación de precios de los combustibles líquidos y se dictan otras disposiciones*, cuya autora es la Senadora Sandra Ortiz Nova.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente.



DIEGO MESA PUYO
Viceministro de Energía

Anexos: Cinco (5) Folios.

Copia: Despacho Ministro

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA FRENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas en materia de regulación de precios de los combustibles líquidos y se dictan otras disposiciones.

Una vez estudiado el proyecto de ley, de manera respetuosa se presentan los siguientes comentarios, con el fin de que sean tenidos en cuenta durante la discusión de la iniciativa.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley busca la verificación de la metodología de cálculo del valor del ingreso al productor de los combustibles líquidos, así como las tarifas y márgenes asociados a la remuneración de toda la cadena de transporte, logística, comercialización y distribución de dichos combustibles que hacen parte del mercado regulado y el mecanismo de estabilización de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados.

2. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Con el fin de explicar de mejor manera nuestras consideraciones al respecto, hemos estructurado las observaciones en tres categorías temáticas de acuerdo con la redacción propuesta:

1. Metodología de Cálculo Combustibles Fósiles.
2. Sobretasa.
3. Fondo de Estabilización de Precios.

2.1. METODOLOGÍA DE CÁLCULO COMBUSTIBLES FÓSILES:

2.1.1. Metodología de cálculo del Ingreso al Productor (IP) del combustible fósil para la GASOLINA Motor Corriente.

Las Resoluciones 181602 de 2011, 181493 de 2012 y 90145 de 2014 determinan la metodología y fórmula de cálculo del IP de la GMC.

La metodología para la GMC, elaborada y expedida en el 2012 por el MME, empieza por establecer un precio paridad exportación para la gasolina nacional. Dicho precio paridad se construye considerando el mercado de la Costa del Golfo de los EE. UU., esto en virtud de la cercanía de ese mercado con los puertos marítimos de la costa Atlántica colombiana, y en virtud que este mercado es el más líquido y profundo, al que se podría acceder desde el país.

Ahora, vale aclarar también que la fórmula del precio paridad, contempla que la calidad del combustible nacional, es diferente a la calidad del mercado internacional, por ende, la metodología realiza un ajuste en términos físico-químicos del producto, para así “homologarlo” al producto nacional.

Posteriormente, la metodología establece un algoritmo por el cual se define si el valor del IP del siguiente mes, tendría una variación máxima (positiva o negativa) del 3% sobre el valor del IP del mes anterior, o se queda igual (variación del 0%).

2.1.2. Metodología y fórmulas:

Los indicadores de precios internacionales de los refinados, los suministra el Proveedor Standard & Poor's Global, a través de su servicio de información PLATTS. Y, se seleccionan aquellas cotizaciones que corresponden al mercado de la Costa del Golfo de EE. UU.

Con dichos indicadores y la TCRM (TRM) se construye el Precio Paridad Exportación (PPE), como indica la Resolución 181602 de 2011.

Vale resaltar que la ponderación del UNL87 al 70%, y de la Nafta al 30%, es el mecanismo por el cual se ajusta por calidad, el cálculo del precio paridad del producto nacional.

El cálculo anterior, se construye con observaciones diarias, por lo que entonces se tendría una serie histórica de N días, anteriores a la fecha de cálculo, con valores del Precio Paridad Exportación, en adelante PPE para cada día t.

Posterior, con el resultado que se obtiene de la tendencia mensualizada (m), entonces se evalúan los escenarios que establece la metodología.

Donde básicamente, se tendría la siguiente noción:

- Si los precios vienen subiendo (tendencia >0), y la diferencia entre el PPE en el día de cálculo versus el IP vigente es positiva (diferencial >0), entonces el valor del ingreso al productor fósil, debería subir en un valor m, que se encuentra acotado entre cero y tres por ciento (0%, +3%].
- Ahora, si los precios vienen cayendo (tendencia <0), y la diferencia entre el PPE en el día de cálculo versus el IP vigente es ne-

gativa (diferencial <0), entonces el valor del ingreso al productor fósil, debería disminuir en un valor m , que se encuentra acotado entre menos tres por ciento y cero [-3%, 0%).

Por esto, al final la metodología establece que el nuevo valor del Ingreso al Productor (en adelante IP) fósil, al seguir esta fórmula debería ser:

$$IP(\text{siguiente mes}) = IP(\text{vigente}) * (1 + \text{tendencia})$$

2.1.3. Metodología de cálculo del Ingreso al Productor (IP) del combustible fósil para la ACPM

Las resoluciones 181491 de 2012 y 90145 de 2014 determinan la metodología y fórmula de cálculo del IP del ACPM.

Conceptualmente, la metodología para el ACPM no difiere significativamente frente a la de la GMC.

- Los nemotécnicos de PLATTS, apuntan al producto ULSD (Ultra Low Sulfur Diésel).
- Se construye un Precio Paridad Ponderado para el diésel, en virtud que construyen tanto un precio paridad exportación y un precio paridad importación, los cuales se ponderan según la proporción de ACPM que se importó hacia Colombia, durante el último trimestre.
- La decisión de variación del precio, se acota entre un (0%, +2.8%] y un [-2.8%, 0%).

2.1.4. Metodología y fórmulas:

Los indicadores de precios internacionales de los refinados, los suministra el Proveedor Standard & Poor's Global, a través de su servicio de información PLATTS. Y, se seleccionan aquellas cotizaciones que corresponden al mercado de la Costa del Golfo de EE. UU.

Con dichos indicadores y la TCRM (TRM), se construye el Precio Paridad Ponderado (PPP), como indica la Resolución 181491.

El cual corresponde al promedio ponderado del costo de oportunidad entre el Precio Paridad de Exportación y el Precio Paridad de Importación promedio. Vale resaltar que el volumen actual de ACPM como producto importado, es cercano a cero. Dado que Reficar oferta suficiente diésel para la demanda nacional.

El cálculo anterior, se construye con observaciones diarias, por lo que entonces se tendría una serie histórica de N días, anteriores a la fecha de cálculo, con valores del PPP para cada día t .

Posterior, con el resultado que se obtiene de la tendencia mensualizada (m) de manera similar como se establece para la Gasolina Motor Corriente, entonces se evalúan los escenarios que establece la metodología.

Donde básicamente, se tendría la siguiente noción:

- Si los precios vienen subiendo (tendencia >0), y la diferencia entre el PPP en el día de cálculo versus el IP vigente es positiva (diferencial >0), entonces el valor del ingreso al

productor fósil, debería subir en un valor m , que se encuentra acotado entre cero y tres por ciento (0%, +2.8%).

- Ahora, si los precios vienen cayendo (tendencia <0), y la diferencia entre el PPP en el día de cálculo versus el IP vigente es negativa (diferencial <0), entonces el valor del ingreso al productor fósil, debería disminuir en un valor m , que se encuentra acotado entre menos tres por ciento y cero [-2.8%, 0%).

Por esto, al final la metodología establece que el nuevo valor del IP fósil, al seguir esta fórmula debería ser:

$$IP(\text{siguiente mes}) = IP(\text{vigente}) * (1 + \text{tendencia})$$

2.1.5. Consideraciones del Ministerio de Minas y Energía sobre la propuesta de metodología para el cálculo del ingreso al productor de los combustibles:

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Ley 1955 de 2019, en el artículo 35 se dispuso que corresponde a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, establecer la metodología de cálculo de los diferentes parámetros de la estructura de precios de combustibles. Por otro lado, la inclusión de la Contraloría no aporta directamente un valor agregado particular ni sustancial, así mismo no se encontraría incluido ningún orden de control en dicho proceso, debido a las funciones de control y vigilancia que le corresponden.

En este sentido, los precios de los combustibles en Colombia, en particular de la gasolina corriente y del ACPM (diésel), se encuentran regulados en cabeza de los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público.

Por esta razón, y en ejercicio de sus competencias y funciones legales, este Ministerio ha establecido las diferentes estructuras de precios de referencia por producto, aplicables al nivel nacional: Gasolina Motor Corriente, ACPM-Diésel, Gasolina Motor Corriente Oxigenada (mezcla con biocombustible) y ACPM-Diésel con mezcla de biocombustible para uso en motores diésel.

Vale resaltar que, algunos de los componentes que conforman dicha estructura de precios de referencia, tales como: Ingreso al Productor del combustible Fósil, Ingreso al Productor del Biocombustible, Márgenes de Distribución, Tarifas de Transporte por Poliducto o Transporte Terrestre, entre otros, son fijados por los dos ministerios. Sin perjuicio de lo anterior, los componentes de la estructura de precios de combustibles que corresponden a tributos o impuestos, son definidos y fijados por el poder legislativo por ser lo de su competencia. A partir de la Ley 1955 de 2019 de acuerdo a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Atendiendo a la naturaleza del servicio público de distribución de combustibles y para promover un abastecimiento confiable para los consumidores

finales, el Ministerio de Minas y Energía revisa integralmente cada uno de los componentes de la estructura de precio con el objeto de cumplir los propósitos que le asisten a la misma, diferentes de aquellos que corresponden al componente de impuestos, el cual es de competencia exclusiva del legislador.

Ahora bien, al revisar el articulado del proyecto de ley en relación con la metodología para el cálculo del ingreso al productor de la gasolina motor corriente y del ACPM, observamos que varios de los aportes se tratan de una transcripción de la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía en las mencionadas resoluciones.

Esta réplica en la redacción nos permite concluir que el Legislador encuentra pertinentes y procedentes los parámetros que desde 2011 y 2012 se expidieron para el cálculo del ingreso al productor, siendo incluso los que actualmente se tienen en cuenta en los actos administrativos conjuntos que expiden los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, conforme a la facultad conferida en el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, en materia de precios de los combustibles.

Por lo anterior, al verificarse la redacción propuesta, y la legalidad de la metodología para el cálculo del ingreso al productor que actualmente se encuentra prevista a través de los mencionados actos administrativos, solicitamos considerar que la competencia en esta materia se mantenga en la forma prevista en la Ley 1955 de 2019.

No debe perderse de vista que establecer estos lineamientos a través de ley, torna más complejo el trámite para adelantar las modificaciones que se requieran, haciendo menos eficientes las decisiones que deban adoptarse para regular esta materia a futuro.

Aunado a lo anterior, debe valorarse la permanencia en el tiempo de los actos administrativos que establecen el cálculo del ingreso al productor de los combustibles, lo cual denota que la metodología actual, prevista por este Ministerio, se basa en estudios juiciosos y serios, siendo así que se decidió replicarlos en el proyecto de ley objeto de análisis.

Por último, al ser el factor de compensación el único ítem distinto contemplado en la metodología para el cálculo del ingreso al productor, consideramos que esta compensación puede desarrollarse en una ley que lo regule de manera independiente sin que se deban retomar en su integridad los parámetros del ingreso al productor.

Finalmente, propone que se incluya a la Contraloría en el proceso de definición del IP de Combustibles Líquidos, lo cual resulta innecesario, teniendo en cuenta que conforme al artículo 267 de la Constitución Política y demás disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano, la Contraloría General de la República en cualquier momento podrá ejercer actividades de control en relación con las funciones de las entidades públicas; por lo tanto, la definición de facultades para establecer metodologías en materia de precios puede llegar a desvirtuar o generar un conflicto de competencias en relación con sus atribuciones como órgano de control y vigilancia.

2.2. SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES:

2.2.1. Consideraciones sobre la propuesta relacionada con la sobretasa a los combustibles:

El artículo 5° del proyecto autoriza a los municipios, distritos y departamentos para adoptar la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM.

El párrafo 1° prevé que para la liquidación de la sobretasa se tomará la base gravable del cálculo del valor de referencia por galón, publicado mensualmente.

A este respecto es preciso poner en consideración del Honorable Congreso, los argumentos técnicos para modificar la redacción propuesta en el sentido de señalar que la base gravable idónea para el cálculo de la sobretasa correspondería, por ejemplo, al promedio de los últimos doce meses del valor del ingreso al productor y no al valor de referencia, en razón a que este último resulta más alto entre un 50% y 70% para el cálculo del precio al consumidor final, ya que históricamente se ha contemplado dentro del valor de referencia de los combustibles, rubros como impuestos, márgenes y demás ítems que hacen parte de la estructura de precios, lo cual puede dar lugar a una lectura equivocada de la norma. A continuación, exponemos el trámite que se adelantó en el año 2016 frente a este tributo, veamos:

La metodología para el cálculo de la base gravable de la sobretasa a partir del 1° de enero de 2017, tuvo una actualización mediante Resolución 41279 de 2016, la cual se fundamentó en la remuneración del valor intrínseco del combustible fósil. Por tanto, se calculó el promedio simple de los valores mensuales del IP fósil, sin subsidios y por tipo de producto. En este sentido, por medio de este acto administrativo se quiso llevar esta clase de actualizaciones a términos asociados solamente al ingreso al productor, metodología que tuvo que ser derogada por solicitud de varias entidades territoriales para volver a los parámetros que contemplaban el valor de referencia de los combustibles para el cálculo de la base gravable de la sobretasa.

Por lo expuesto, este Ministerio considera conveniente establecer que el promedio de los últimos doce meses del valor del ingreso al productor será la base gravable para el cálculo de la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM, y no el valor de referencia como está previsto en el proyecto, con el fin de eliminar todos los costos que se incluyen en dicho valor, tales como impuestos, márgenes y demás, en razón a que todos estos ítems que hacen parte del precio de referencia, darán lugar a un mayor valor por galón de combustible que deberá asumir el consumidor final, y sin transferirle la volatilidad del mercado de los refinados.

2.3. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS: Consideraciones en relación con la propuesta de modificación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles:

Mediante el artículo 33 de la Ley 1955 de 2019 se establecen los parámetros con el fin de garantizar el funcionamiento y sostenibilidad del Fondo de Estabilización de Precios en adelante - FEPC, para

el diseño, gestión, adquisición y/o celebración de instrumentos y/o contratos de cobertura financiera; actividad que estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público entidad administradora del fondo.

Las decisiones de coberturas financieras previstas en este artículo deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con la función del FEPC, no por el desempeño de una operación individual, sino como parte de una estrategia de estabilidad de los precios internos de los combustibles y de sostenibilidad del FEPC.

Los actos o contratos que se ejecuten para el control del riesgo de mercado y de crédito resultante de las operaciones o de la estrategia implementada, la cual se sujetarán a las normas del derecho privado aplicables a las mismas.

Mediante el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo, se estableció que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá determinar el mecanismo de estabilización de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados, así como los subsidios a los mismos, que se harán a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). El mecanismo de estabilización previsto por el FEPC no afectará los impuestos de carácter territorial.

En relación con la propuesta, el proyecto de ley estipula la modificación a la conformación del Comité Directivo del FEPC donde se incluye a la Contraloría General de la República, asignándoles el rol y actividades de revisión y verificación a las disposiciones al administrador y la Secretaría Técnica del Fondo.

Es importante señalar que, por la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República y en su calidad de ente de control no requiere de asiento permanente para poder participar en el Comité. En ese sentido, este Ministerio no encuentra un valor agregado sustancial a su inclusión en el mismo.

Adicional a lo anterior, la Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía ejerce una vigilancia juiciosa sobre las decisiones adoptadas en el Fondo tanto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como por el Ministerio de Minas y Energía en su calidad de administrador y Secretario Técnico del Fondo, respectivamente.

Se propone que la definición ingreso al productor en zonas de frontera será fijado por el Ministerio de Energía con revisión de Contraloría General, ahora bien el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecerá la metodología de cálculo del valor del ingreso al productor de los combustibles líquidos y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá determinar el mecanismo de estabilización de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados, así como los subsidios a los mismos, que se harán a través del FEPC.

Dentro de la propuesta no se establecen las funciones de los integrantes del Fondo, las cuales se encuentran regladas en el actual Decreto 1451 de 2018. En el mismo sentido se plantean modificaciones respecto de las facultades particulares del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las cuales son otorgadas por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Se proponen lineamientos en el orden de informe de vigilancia en materia de entrega de reportes de información mensual a las Comisiones Quintas del Congreso de la República.

En el ordenamiento jurídico colombiano, la Contraloría General de la República en cualquier momento podrá ejercer actividades de control en relación con el Fondo. Por lo tanto, la definición de facultades para establecer metodologías en materia de precios, cálculo de la posición neta, así como hacer parte del FEPC, puede llegar a desvirtuar sus facultades como órgano de control y vigilancia.

3. CONCLUSIONES

Reconocemos la buena intención legislativa contenida en el documento bajo estudio, sin embargo, de acuerdo a los argumentos anteriormente expuestos consideramos que el proyecto de ley es inconveniente, tal cual fue presentado ante este Ministerio.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 053 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se incentiva el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

1102-8068-19

Señores

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

comisionquinta@senado.gov.co

Edificio Nuevo del Congreso.

Cra. 7ª # 8-68, Piso 1

Ciudad

Asunto: Observaciones relacionadas con el Proyecto de ley número 053 de 2019 Senado

Estimados señores:

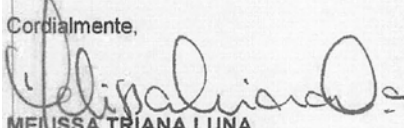
En relación con el Proyecto de ley número 053 de 2019 Senado, *por medio de la cual se incentiva el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores y se dictan otras disposiciones*, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), realiza las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES AL PROYECTO DE LEY PL 063/19S - APICULTURA	
<p>Teniendo en cuenta que las abejas cumplen una labor crucial para la supervivencia de las especies, este Instituto considera de gran importancia el objeto de la presente Ley.</p> <p>Por lo anterior, y con el fin de incentivar la producción de miel, se propone que se incluya en el Presente Proyecto de Ley un artículo en el que se establezca que no se exigirá ningún tipo de Registro Sanitario para la fabricación y comercialización de la miel.</p>	
OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE LEY PL 063/19S - APICULTURA	
<p>Artículo 2°. Definiciones.</p> <p>b) Apicultura: El conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas <i>Apis mellifera</i> orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios.</p> <p>d) Cría de abejas: Conjunto de actividades desarrolladas para el cultivo de especies de abejas nativas presentes en el territorio nacional, incluyendo las labores propias de la apicultura y meliponicultura.</p>	<p>En relación a este artículo, este Instituto hace las siguientes consideraciones:</p> <p><u>En relación con el Literal b:</u></p> <p>b) En relación a la definición de apicultura, es importante tener en cuenta que si la intención es incentivar y desarrollar la apicultura, se deben incluir otras especies, puesto que la especie mencionada en el Proyecto, la <i>Apis mellifera</i>, no es nativa de Colombia.</p>
<p>f) Miel de abejas: Se entiende por miel de abejas la sustancia natural producida por abejas obreras a partir del néctar de las plantas o de secreciones de partes vivas de las plantas o de excreciones de insectos succionadores de plantas que quedan sobre partes vivas de plantas, que las abejas recogen, transforman y combinan con sustancias específicas propias, y depositan, deshidratan, almacenan y dejan en el panal para que madure y añeje.</p>	<p>Por lo anterior, es importante que se mencionen otras especies que sí lo son. De hacerse esta inclusión, se podría fomentar la obtención de miel con declaración de origen.</p> <p><u>En relación con el Literal d):</u></p> <p>Esta definición es similar al de apicultura, por lo que se propone unificar con la definición de "cría de abejas".</p> <p><u>En relación con el Literal d):</u></p> <p>Se sugiere que se establezca en el presente proyecto de Ley que la miel no requerirá registro sanitario.</p>
<p>Artículo 11° Lucha contra la miel adulterada. Siendo el consumo y distribución de mieles adulteradas un problema de salud pública, el Estado garantizará los recursos y gestiones para que la Superintendencia de Industria y Comercio y el Invima cumplan con sus obligaciones en cuanto a:</p> <p>1: Aplicar las medidas sancionatorias correspondientes a quienes produzcan, alteren, comercialicen, propicien la falsificación y adulteración de los productos de las abejas, así como la publicidad engañosa referente a los productos apícolas.</p> <p>2. Realizar inspección, vigilancia y control de los reglamentos técnicos de los productos de las abejas y sus derivados utilizados para consumo humano. Así como de los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en la cadena de producción y distribución de los mismos.</p> <p>Parágrafo. De acuerdo a la definición de Miel de abejas establecida en el literal i) del artículo 2° de la presente ley, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) velará por la protección al consumidor sobre publicidad engañosa</p>	<p>En relación al artículo 11:</p> <p>Teniendo en cuenta que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, no es competente para ejercer las labores de Inspección, Vigilancia y Control, se sugiere que se designe la labor de determinar si este producto está siendo falsificado y adulterado al ICA, en razón que es este Instituto el que tiene el conocimiento técnico relacionado con las granjas apícolas, así como el proceso de obtención de la Miel pura.</p> <p>Ahora bien, lo relacionado con publicidad engañosa, en efecto es la Superintendencia de Industria y Comercio la entidad competente para determinar si la publicidad de los productos apícolas es engañosa o no.</p> <p>Parágrafo: Teniendo en cuenta que este producto no cuenta con registro sanitario expedido por el Invima, la protección del consumidor frente a la publicidad engañosa de los productos apícolas deberá corresponder a la SIC.</p> <p>De tener un frasco de miel edulcorantes, dicho producto estará engañando al consumidor, por lo que será competente la SIC para determinar si en efecto dicho producto no corresponde al ofrecido.</p>
<p>en la adquisición de productos edulcorantes que no correspondan a las reales características y propiedades del producto.</p>	<p>De no corresponder dicho producto a miel pura, la Superintendencia deberá sancionar de conformidad con la normatividad vigente.</p>
<p>Artículo 12°. Incentivos para la conservación de las abejas. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará incentivos económicos y de fomento que aseguren la alimentación y hábitat de las abejas, mediante la conservación de flora nativa y el establecimiento de colmenas.</p> <p>Parágrafo. Los incentivos económicos y de fomento, las condiciones de acceso y acreditación de requisitos para ser beneficiario, serán reglamentados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los 6 meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Deben existir clasificaciones por zonas en las que se prohíba por actividades que puedan afectar la apicultura, la cría de abejas y la meliponicultura.</p>

Conforme lo anterior, respetuosamente se le solicita a la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, tener presente las consideraciones que al respecto tiene esta oficina.

Quedo atenta a cualquier información adicional que se requiera.

Cordialmente,

Cordialmente,

MELISSA TRIANA LUNA
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2019 SENADO

por el cual se prohíbe la producción, uso, comercialización e importación del poliestireno expandido (icopor) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

1102-8072-19

Señores

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

comisionquinta@senado.gov.co

Edificio Nuevo del Congreso.

Cra. 7ª # 8-68, Piso 1

Ciudad

Asunto: Observaciones relacionadas con el Proyecto de ley número 060 de 2019 Senado

Estimados Señores:

En relación con el Proyecto de ley número 060 de 2019 Senado, *por el cual se prohíbe la producción, uso, comercialización e importación del poliestireno expandido (icopor) y se dictan otras disposiciones*, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) realiza las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES AL PROYECTO DE LEY PL 060/19S REDUCCIÓN ICOPOR

Se resalta el objeto del Proyecto, este es, prohibir la producción, uso, comercialización e importación al interior del territorio nacional, de elementos y/o productos de poliestireno expandido, como estrategia para reducir el impacto al ambiente causado por el uso de este.

Sin embargo, si bien dentro del Proyecto de Ley se encuentra un articulado que busca prohibir, con ciertas excepciones, el icopor, no se evidencia la regulación frente al régimen de control o sancionatorio que aplicaría en caso de no darle cumplimiento a la Ley.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE LEY PL 060/19S REDUCCIÓN ICOPOR

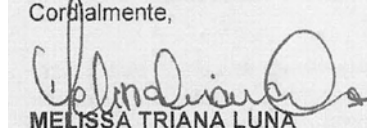
<p>Artículo 4°. Excepciones de la prohibición de producción, uso, comercialización e importación del poliestireno expandido. Quedan exceptuados de la prohibición descrita en el artículo anterior, los elementos y/o productos que, por cuestiones de higiene, conservación o protección de productos médicos, farmacéuticos o que estén en contacto directo con el producto que contienen, y que por razones de asepsia o</p>	<p>Se sugiere que se establezca dentro del artículo que el mismo será reglamentado, en razón que se establezca con claridad los parámetros científicos y técnicos que justifiquen el uso del poliestireno expandido.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

inocuidad son utilizados para contener y conservar alimentos de origen animal crudos. También se exceptúan aquellos elementos y/o productos para los que no existan en el mercado materiales alternativos; siempre y cuando se justifique científica y reglamentariamente la necesidad de hacer uso del poliestireno.

Conforme lo anterior, respetuosamente se le solicita a la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, tener presente las consideraciones que al respecto tiene esta oficina.

Quedo atenta a cualquier información adicional que se requiera.

Cordialmente,

Cordialmente,

MELISSA TRIANA LUNA
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas tendientes a la reducción de la producción y el consumo, de los plásticos de un solo uso en el territorio nacional, se regula un régimen de transición para reemplazar progresivamente por alternativas reutilizables, biodegradables u otras cuya degradación no genere contaminación, se crean mecanismos de financiación se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

1102-8070-19

Señores

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

comisionquinta@senado.gov.co

Edificio Nuevo del Congreso.

Cra. 7ª # 8-68, Piso 1

Ciudad

Asunto: Observaciones relacionadas con el Proyecto de ley número 080 de 2019 Senado

Estimados señores:

En relación con el Proyecto de ley número 080 de 2019 Senado, *por medio de la cual se establecen medidas tendientes a la reducción de la producción y el consumo, de los plásticos de un solo uso en el territorio nacional, se regula un régimen de transición para reemplazar progresivamente por alternativas reutilizables, biodegradables u otras cuya degradación no genere contaminación, se crean mecanismos de financiación se dictan otras disposiciones*, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) manifiesta que se encuentra de acuerdo con la medida y se permite realizar las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES AL PROYECTO DE LEY PL 080/19S REDUCCIÓN PLÁSTICOS
En la actualidad, los artículos de material plástico para contacto con alimentos y bebidas para consumo humano deben cumplir con la reglamentación vigente sobre el particular, estos es, resolución 683 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Reglamento Técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano" y la Resolución 4143 de 2012 "Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos y sus aditivos, destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano en el territorio nacional".
Los artículos de material plástico para contacto con alimentos y bebidas para consumo humano, de un solo uso o de uso repetido deben ser fabricados con sustancias y materiales autorizados en las listas positivas de la FDA (Estados Unidos), Unión Europea o Mercosur y deben cumplir los demás requisitos reglamentarios.
Los envases primarios de uso repetido, de material plástico para contacto con alimentos y bebidas para consumo humano, en la actualidad deben contar con autorización del Invima la cual se expide previo estudio de la solicitud y evaluación de los soportes técnicos que aseguran su inocuidad y el cumplimiento de la reglamentación aplicable.

Como alternativa para contribuir a la reducción del uso de materiales plásticos la Resolución 4143 de 2012 permite el uso de material plástico reciclado para la fabricación de productos para contacto con alimentos y bebidas, en dos (2) situaciones específicas: (1) Siempre que en el producto final el material plástico reciclado se encuentre dispuesto como una capa intermedia en una estructura multicapa en la cual la capa que tiene contacto directo con el alimento o bebida sea de material plástico de primer uso (material "virgen") y apta sanitariamente, constituyéndose en una barrera funcional que limite la transferencia de sustancia desde el artículo hacia el alimento o bebida.

2) Siempre que en el producto final, mono o multicapa, en contacto directo con el alimento o bebida, el material reciclado haya sido sometido a tratamientos validados de descontaminación o ultra-limpieza, que aseguren que el material obtenido es de grado alimentario y el artículo final es inocuo y cumple la reglamentación aplicable.	
OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE LEY PL 080/19S REDUCCIÓN PLÁSTICOS	
ARTÍCULO 2º	
Artículo 2º. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se deben considerar las siguientes definiciones:	
Biodegradabilidad. Es la capacidad que tiene una sustancia o producto para descomponerse por acción biológica, mediante un proceso relativamente corto, en elementos químicos naturales por medio de distintos agentes, como pueden ser el agua, las plantas, los animales o las bacterias.	Teniendo en cuenta que los plásticos son materiales polímeros orgánicos (compuestos formados por moléculas orgánicas gigantes) y que, en general todas las sustancias y materiales orgánicos son biodegradables (el tiempo de degradación dependerá de diversos factores como pueden ser: la complejidad de la sustancia, la disponibilidad y tipos de organismos degradadores, si el material es biodisponible, el medio en que se encuentre, la temperatura, la disponibilidad de oxígeno, etc.), conviene establecer en el presente Proyecto de Ley un tiempo máximo o unos periodos de tiempo diferenciados en los que se considera biodegradable un plástico para efecto de permitir su fabricación y uso y el otorgamiento de incentivos por la sustitución de los plásticos de un solo uso por estos materiales biodegradables.
Embalaje o empaque. Recipiente o envoltura que contiene productos de manera temporal, principalmente para	Se sugiere conservar las definiciones contenidas en la Resolución 683 de 2012. En este sentido, se propone:
agrupar unidades de un producto pensando en su manipulación, transporte y almacenaje.	Embalaje. Conjunto de elementos que permiten proteger los envases primarios de las influencias externas y lograr un mantenimiento y almacenamiento adecuados. Incluye los envases secundarios y terciarios.
Envase. Envoltura que protege, sostiene y conserva la mercancía, está en contacto directo con el producto, y puede ser rígido o flexible	Se sugiere conservar las definiciones contenidas en la Resolución 683 de 2012. En este sentido, se propone: Envase primario. Artículo que está en contacto directo con productos, destinado a contenerlos desde su fabricación hasta su entrega al consumidor, con la finalidad de protegerlos de agentes externos de alteración y contaminación. Los componentes del envase primario, es decir el cuerpo principal y los cierres, pueden estar en contacto directo o indirecto
Microplásticos adherido: Partículas pequeñas o fragmentos de plástico que miden menos de 5 mm de diámetro, que se encuentran adheridos a productos que pueden o no ser de material plástico y que pueden persistir en el ambiente en altas concentraciones, particularmente en ecosistemas acuáticos y marinos, y ser ingeridos y acumulados en los tejidos de los seres vivos.	Se sugiere presentar la palabra en plural (adheridos), para guardar coherencia con la definición, así: "Microplásticos adheridos: Partículas pequeñas (...)"
ARTÍCULO 4º	
Artículo 4. Elementos Plásticos De Un Solo Uso: La presente ley aplica para los siguientes plásticos desechables o de un solo uso: A. Bolsas de punto de pago utilizadas para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías; B. Bolsas y rollos de película extensible para el empaque de alimentos a granel; C. Rollos de película extensible y de burbuja utilizados como envoltura con que	Se sugiere incluir también dentro de los plásticos de un solo uso a los "Copitos de algodón" utilizados para limpieza de los oídos. De igual forma, existen empaques primarios de pañales, jabones, que podrían incluirse.
se protegen objetos que se van a transportar;	
D. Envases y recipientes para contener o llevar alimentos de consumo inmediato;	
E. Envases y recipientes para contener alimentos (leche, aceite, etc.);	
F. Botellas de agua y demás bebidas, incluyendo sus tapas;	
G. Platos, bandejas, cuchillos, tenedores, cucharas y vasos;	
H. Vasos para líquidos calientes;	
I. Mezcladores y pitillos para bebidas;	
J. Soportes plásticos para las bombas de inflar.	
ARTÍCULO 5º	
Artículo 5. Política Nacional para la reducción y sustitución en el consumo y producción de Plástico de Un Solo Uso por alternativas con materiales reutilizables, reciclables o biodegradables. (...) El plan de acción deberá incluir, entre otras, las siguientes estrategias:	Se sugiere ajustar el texto del literal F), en el sentido de incluir nuevas alternativas biodegradables, que no necesariamente están vinculadas al compostaje, así: F. Investigación y desarrollo de alternativas renovables, compostables y biodegradables

A. Responsabilidad Extendida del Productor	
B. Sustitución de compras de productos plásticos de un solo uso por alternativas renovables, compostables y sostenibles.	
C. Generación de incentivos para sustituir plástico de un solo uso por productos renovables y compostables	

Artículo 27. Beneficios Tributarios. Por una vigencia no superior a cuatro (4) años, se otorgarán beneficios tributarios a los contribuyentes que desarrollen una transición hacia el uso y la fabricación de alternativas sostenibles y biodegradables por sobre el plástico de un solo uso en el comercio e industria nacional.	Se sugiere cambiar la expresión "por sobre" por "en sustitución de", y ajustar el texto utilizando los términos empleados en otras secciones del proyecto, así: ".... transición hacia el uso y la fabricación de alternativas sostenibles, renovables, compostables, reutilizables, reciclables y biodegradables, en sustitución del plástico de un solo uso en el comercio e industria nacional.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

D. Etiquetado estandarizado de plásticos de un sólo uso para su adecuada disposición	
E. Sensibilización del consumidor e incentivos para el cambio	
F. Investigación y desarrollo de alternativas renovables y compostables	
G. Inversión en actividad productiva para la sustitución.	
H. Tratamiento de la basura marina	
I. Educación ambiental	
J. Limpieza de playas, ecosistemas sensibles, páramos, humedales Ramsar, y cuerpos de agua, afectados por contaminación de residuos y plásticos de un solo uso.	
K. Crecimiento Verde	

Parágrafo 2: El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga tendrá un (1) año desde la entrada en vigencia de la presente ley para desarrollar la Política Nacional y su respectivo Plan de acción. El Plan de Acción deberá ser ejecutado en un término que no supere los cinco (5) años desde la formulación de la Política.

Se sugiere completar el texto con las palabras "sus veces", así:
"El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces...."

ARTÍCULO 9º

Artículo 9. Responsabilidad extendida del productor. Las empresas productoras de bienes de consumo final que pongan en el mercado de los plásticos de un solo uso deberán formular y presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Plan de Gestión Ambiental de residuos de envases y empaques a más tardar el 31 de diciembre de 2020. La implementación efectiva del plan iniciará en el año 2021 y los primeros resultados se presentarán a la autoridad ambiental en el año 2022.	Se sugiere ajustar el texto para aclarar que la exigencia de reincorporar un porcentaje de residuos en el proceso se aplica respecto de los residuos generados por cada productor y no respecto del total de los residuos generados en el territorio nacional, así: "Bajo el principio de economía circular, los productores deberán reincorporar en la etapa correspondiente del ciclo productivo un porcentaje mínimo en peso de los residuos generados en el territorio nacional,
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bajo el principio de economía circular, los productores deberán reincorporar en el ciclo productivo un porcentaje mínimo de residuos generados en el territorio nacional con respecto a la cantidad total en peso de los envases y empaques puestos en el mercado. Para esto en dicho plan se deberá certificar el porcentaje de aprovechamiento de los productos, el cual deberá ser, como mínimo, del 30% para 2030.	respecto de los envases y empaques que coloquen en el mercado.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------

ARTÍCULO 14º

Artículo 14. Restricción de ingreso de plásticos de un solo uso en Páramos. (...) Parágrafo: En caso de que los ecosistemas de páramo se encuentren dentro de Parques Nacionales Naturales, será esta entidad quien deba ofrecer alternativas para garantizar dentro de estos el consumo de agua potable, así como alternativas para el suministro de productos de aseo e higiene. <u>En caso de que esto no, será la Alcaldía Municipal la encargada.</u>	Se sugiere completar el texto en el parágrafo.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------

Artículo 26. Base gravable y tarifa del impuesto al consumo de plásticos de un solo uso. El impuesto al consumo de plásticos de un solo uso tendrá una base gravable correspondiente al valor total del producto que corresponda a los descritos en el artículo 4 de la presente ley, y la tarifa será del 5% sobre la base gravable. El recaudo de este impuesto será destinado al Ministerio de Ambiente para inversión en la protección de cuencas, cuerpos de agua y costas dentro del territorio nacional.	Se sugiere ajustar el texto para guardar coherencia con el resto del texto del proyecto de ley, así: "Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces..."
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ARTÍCULO 27º

Conforme lo anterior, respetuosamente se le solicita a la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, tener presente las consideraciones que al respecto tiene esta oficina.

Quedo atenta a cualquier información adicional que se requiera.

Cordialmente,

Cordialmente,

MELISSA TRIANA LUNA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

* * *

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2018 SENADO

por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.

MIN-8000

Bogotá, D. C., 14 de noviembre de 2019

8000-2-2853

Doctor

JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS

Secretario General Comisión Sexta

Senado de la República

Carrera 7ª número 8-68 "Edificio Nuevo del Congreso"

Ciudad.

Asunto: Respuesta solicitud con Radicado MADS 001181 - Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado, por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario:

Reciba un cordial saludo. En atención al radicado del asunto, esta cartera Ministerial se permite emitir concepto técnico al Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado, *por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con las competencias otorgadas por el Decreto Ley 3570 de 2011 en los siguientes términos:

Sea lo primero mencionar el beneplácito del Gobierno nacional a las iniciativas legislativas dirigidas a fortalecer la gestión en materia

ambiental. En este orden de ideas y con el objetivo de contribuir al análisis del proyecto en mención, sin perjuicio de lo que lleguen a considerar los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Hacienda y Crédito Público desde el marco de sus competencias, este Despacho considera:

1. ANTECEDENTES NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

Inicialmente, es acertado señalar que la Constitución se refiere a la condición especial que tiene el agua, precisamente por la necesidad que ostenta, de ser preservada para la garantía necesaria de la vida humana. En efecto, la Constitución Política en su artículo 79 establece que *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*. A su vez, el artículo 102 adscribe a la Nación la propiedad del territorio y de los bienes públicos que de él forman parte.

En el artículo 80 la Carta Magna establece que el *“Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; y cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”*

Sumado a lo anterior, los artículos 93, 94 y 214 de la Carta Constitucional prevén un instrumento para integrar al derecho colombiano el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Se trata del bloque de constitucionalidad, compuesto por normas y principios utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por haber sido integrados a la Constitución por mandato de la misma. En este sentido, basta con indicar que varios acuerdos, tratados, convenios y declaraciones internacionales son objeto del bloque de constitucionalidad y contienen disposiciones referentes o relacionadas con la protección del derecho al agua.

Por su parte, el Código Civil, en los artículos 674 y 677 define como bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República y ordena que los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios, salvo las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños. El artículo 678 del mismo Código determina que el uso y goce para el tránsito, riesgo, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles,

plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes.

Siendo el ambiente sano un derecho constitucional colectivo, su protección se constituye en un asunto de interés nacional, que requiere de la intervención del Estado mediante la planificación y la expedición de políticas y regulaciones en materia ambiental, con el fin de lograr la **recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables**, entre ellos, el recurso natural del agua.

Adicional a lo anterior, cabe destacar que en el país existe un régimen jurídico o sistema normativo en materia de protección, conservación y manejo del recurso hídrico y que, dentro de dicho régimen, conviene traer a colación algunas de las disposiciones vigentes, relacionadas con la protección, conservación, manejo, uso, derecho y administración del recurso hídrico a nivel nacional:

1. La **Ley 23 de 1973**¹, además de conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, establece normas tendientes a prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente (el aire, **el agua** y el suelo), y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
2. El **Decreto Ley 2811 de 1974**² regula entre otros aspectos:
 - De los modos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público (TÍTULO V).
 - Restricciones y limitaciones al dominio privado y al uso de los recursos naturales renovables de interés social o utilidad pública (TÍTULO VII).
 - Clasificación de las aguas; del dominio de las aguas y sus cauces (PARTE III, TÍTULO I, CAPÍTULO I: CAPÍTULO II).
 - De los modos de adquirir derecho al uso de las aguas (PARTE III, TÍTULO II).
 - De la explotación y ocupación de los cauces, playas y lechos (PARTE III, TÍTULO III).
 - De las servidumbres (PARTE III, TÍTULO IV).
 - De las obras hidráulicas (PARTE III, TÍTULO V).

¹ Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

² Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

- Del uso, conservación y preservación de las aguas. Disposiciones generales. Prevención y control de la contaminación. De los usos especiales: usos mineros, uso de aguas lluvias (PARTE III. TÍTULO VI. CAPÍTULO I. CAPÍTULO II. CAPÍTULO III).
 - De las aguas subterráneas (PARTE III. TÍTULO VII).
 - De la administración de las aguas y cauces (PARTE III. TÍTULO VIII).
 - De las asociaciones de usuarios de aguas. (PARTE III. TÍTULO X).
 - Del mar y de su fondo (PARTE IV).
 - De las cuencas hidrográficas (PARTE XIII. TÍTULO I CAPÍTULO III).
3. La **Ley 9ª de 1979**³ regula aspectos relacionados con la protección del Medio Ambiente, del control sanitario de los usos del agua, de los residuos líquidos, entre otros.
 4. La **Ley 99 de 1993**⁴ reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), dentro del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Por su parte las autoridades ambientales regionales y urbanas, como máximas autoridades ambientales y administradoras de los recursos naturales renovables, son las responsables de ejecutar la política y la normatividad ambiental y a las entidades territoriales les compete ejercer funciones de control y vigilancia y adelantar en el área de su jurisdicción promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Igualmente, el Sector Ambiental cuenta con unas entidades científicas que le prestan el apoyo científico y técnico al SINA para cumplir sus objetivos en materia ambiental.

Como órganos asesores, cuenta con el Consejo Técnico Asesor, el Consejo Nacional Ambiental y el

Consejo Nacional del Agua, este último creado por la Ley 1753 de 2015.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, el país se catapultó en la región de América Latina al establecer un Sistema Institucional Ambiental para hacerles frente a los retos y desafíos ambientales.

Adicional a lo anterior, la precitada ley regula los instrumentos financieros y económicos para la gestión ambiental, entre los cuales podemos enunciar la Tasa por utilización del agua⁵ y Tasa retributiva⁶.

5. La **Ley 373 de 1997**⁷ la cual establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, determinando que *“Todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Se entiende por programa para el uso eficiente y ahorro de agua el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico.”*
6. La **Ley 1333 de 2009**⁸, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental.
7. Por su parte, el entonces **Decreto 1541 de 1978**, que reglamentó la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973, hoy en día compilado por el Decreto 1076 de 2015⁹, define entre otros los siguientes aspectos:
 - El dominio de las aguas, cauces y riberas, y normas que rigen su aprovechamiento sujeto a prioridades, en orden a asegurar el desarrollo humano, económico y social, con arreglo al interés general de la comunidad.
 - La reglamentación de las aguas, ocupación de los cauces y la declaración de reservas de agotamiento, en orden a asegurar su preser-

⁵ La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Decreto 2811 de 1974.

⁶ Es un instrumento económico que cobra la autoridad ambiental competente a los usuarios por la utilización del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales directos o indirectos y se cobrará por la totalidad de la carga contaminante descargada al recurso hídrico. La tasa Retributiva se cobra incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

⁷ Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.

⁸ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³ Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

⁴ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones.

vación cuantitativa para garantizar la disponibilidad permanente del recurso.

- Las restricciones y limitaciones al dominio en orden a asegurar el aprovechamiento de las aguas por todos los usuarios.
- El régimen a que están sometidas ciertas categorías especiales de agua.
- Las condiciones para la construcción de obras hidráulicas que garanticen la correcta y eficiente utilización del recurso, así como la protección de los demás recursos relacionados con el agua.
- La conservación de las aguas y sus cauces, en orden a asegurar la preservación cualitativa del recurso y a proteger los demás recursos que dependan de ella.
- Las causales de caducidad a que haya lugar por la infracción de las normas o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas por los usuarios.

8. Sumado a lo anterior, es acertado traer a colación algunos decretos que igualmente fueron compilados por el **Decreto 1076 de 2015**¹⁰, los cuales reglamentan los siguientes asuntos:

Decreto 1449 de 1977¹¹ que establece disposiciones en materia de conservación y protección de **aguas**, bosques, fauna terrestre y acuática;

Decreto 155 de 2004¹², modificado por el Decreto 4742 de 2005 y hoy en día el Decreto 1155 de 2017 (modificatorio del Decreto 1076 de 2015) reglamentario de las tasas por utilización de aguas; el **Decreto 2667 de 2012**¹³ y hoy en día Decreto 2141 de 2016 (modificatorio del Decreto 1076 de 2015) que reglamentó la tasa retributiva; el **Decreto 1640 de 2012**, el cual reguló lo relacionado con los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos; el **Decreto 1007 de 2018**¹⁴, el cual reglamenta entre otros aspectos, lo referente a pago por servicios

ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos de que tratan los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente; el **Decreto 1120 de 2013**, el cual reguló el manejo integrado costero, las unidades ambientales costeras y el Plan de ordenación y manejo integrado de dichas unidades.

2. CONSIDERACIÓN FRENTE A LA NORMATIVA.

El proyecto de ley propone el siguiente contenido:

“Artículo 1°. *El agua es un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, para garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y por ende, se encuentra en conexidad con los derechos fundamentales a la vida digna y a la salud de los colombianos.*

El Estado implementará un subsidio excepcional a las personas en condición de vulnerabilidad y de especial protección constitucional ubicados en estratos socioeconómicos uno (1) y dos (2), de uso residencial y mixto, de hasta doce (12) metros cúbicos de agua potable que les permita llevar una vida en condiciones dignas.

Artículo 2°. *Modifíquese el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:*

“99.6. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de este para el estrato 1, salvo para el caso del mínimo vital de agua potable hasta 12 metros cúbicos, el cual podrá ser subsidiado en un 100% para los estratos 1 y 2”.

Artículo 3°. *Competencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Es competencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas garantizar el suministro del mínimo vital de agua potable.*

El Estado promulgará políticas públicas en el orden nacional y territorial, encaminadas a velar por la implementación del subsidio excepcional del mínimo vital de agua potable para las personas de especial protección constitucional y situación de vulnerabilidad.

Artículo 4°. *El Gobierno reglamentará el acceso al subsidio excepcional del mínimo vital de agua potable bajo los siguientes criterios:*

¹⁰ *Ibidem* 9.

¹¹ Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1° del numeral 5 del artículo 56 de la Ley número 135 de 1961 y el decreto ley número 2811 de 1974.

¹² “Por el cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas y se adoptan otras disposiciones”.

¹³ Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones.

¹⁴ “Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto Ley 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente.”.

- a. *El suministro es indispensable para garantizar el derecho a la vida, salud y dignidad.*
- b. *Imposibilidad por fuerza insuperable de pagar el servicio público de agua potable.*
- c. *En el domicilio habita por lo menos una persona de especial protección constitucional.*

Artículo 5°. *Cultura del agua. Se deben promocionar programas que conlleven a una cultura del ahorro y la protección de los recursos hídricos.*

Parágrafo. Reconócese la lluvia como bien público para ser aprovechada para el consumo y la producción.

Artículo 6°. *La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.”*

Frente al proyecto se considera:

A. ACCESO AL AGUA Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES. MÍNIMO VITAL.

Para el ser humano, el agua es uno de los componentes más importantes del ambiente, ya que la materia viva de su cuerpo está compuesta aproximadamente por un setenta por ciento de dicho líquido, de tal manera que la ausencia del mismo puede afectar seriamente la salud y la vida de las personas. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el agua es un bien escaso y finito, ya que no existe proceso químico o físico alguno que permita crearlo, por lo cual, la disciplina jurídica ha venido diseñando especiales mecanismos para su protección, en particular para garantizar el abastecimiento por parte de la población.

En este último sentido, la normatividad expuesta en el primer acápite expone por sí misma la relevancia de su protección y acceso al recurso natural renovable, empezando por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual en su artículo 53, determinó el uso de los recursos naturales, entre ellos el agua, por ministerio de ley, en el sentido de señalar que *“Todos los habitantes del territorio nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ellos no se violen disposiciones legales o derechos de terceros”*, con lo cual se **garantiza el acceso al agua sin discriminación alguna** para el uso doméstico, sin que medie concesión para tal efecto.

Aunado a lo anterior, en su literal a) del artículo 137 del código ídem, determina que serán objeto de protección y control especial, las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos y por ello, el Decreto 1076 de 2015 señaló que para otorgar concesiones de aguas, priman aquellas cuya destinación sea el consumo humano, colectivo o comunitario, sea

urbano o rural¹⁵ y además, este último decreto establece de manera tajante en su artículo 2.2.3.2.7.8. **la Prioridad del uso doméstico del agua**, el cual tendrá siempre prioridad sobre los demás usos.

Para efectos de lo anterior, el Decreto 1076 de 2015 define como uso del agua para consumo humano y doméstico el siguiente:

“Artículo 2.2.3.3.2.2. Uso para consumo humano y doméstico. *Se entiende por uso del agua para consumo humano y doméstico su utilización en actividades tales como:*

1. *Bebida directa y preparación de alimentos para consumo inmediato.*
2. *Satisfacción de necesidades domésticas, individuales o colectivas, tales como higiene personal y limpieza de elementos, materiales o utensilios.*
3. *Preparación de alimentos en general y en especial los destinados a su comercialización o distribución, que no requieran elaboración.”.*

Asimismo, el aludido decreto determina en su artículo 2.2.3.3.3.1. el concepto de “Criterios de calidad”, el cual se define como el *“Conjunto de parámetros y sus valores utilizados para la asignación de usos al recurso y como base de decisión para el Ordenamiento del Recurso Hídrico”*.

Adicionalmente, es acertado precisar que en el marco de lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política y artículo 316 del Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto 1076 de 2015, en los artículos 2.2.3.1.1.1 y siguientes, reguló lo referente a los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos del país, de conformidad con la estructura definida en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

En este sentido, el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica es el *“Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico”*; para tal efecto, la ordenación de cuencas se hace partiendo del hecho de que *“El consumo de agua para abastecimiento humano y en segundo lugar la producción de alimentos tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y deberá ser tenido en cuenta en la ordenación de la respectiva cuenca hidrográfica”*, y además, pretende prevenir y controlar de la degradación de los recursos hídricos y demás recursos naturales de la cuenca.

Lo anterior claramente evidencia que la gestión ambiental concierne al *“cómo hay que hacer o*

¹⁵ Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.2.7.6. Orden de prioridades.

realizar las cosas” para conseguir un equilibrio entre desarrollo económico y social, y la protección, conservación y manejo del medio ambiente.

Así las cosas, la gestión ambiental es un concepto integrador superior al mero concepto de manejo ambiental, por cuanto ella no sólo abarca las acciones operativas, sino que, además, comprende las directrices, lineamientos y políticas formuladas por el ente rector del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Sobre este asunto, el régimen jurídico ambiental colombiano se ha destacado por ser un régimen integrador, el cual por su “**interdependencia**”, contempla una gestión integral de todos y cada uno de los recursos naturales renovables.

Es así como la Ley 99 de 1993 determinó como principio general ambiental¹⁶ que “*Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de **manejo integral del medio ambiente** y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física*”.

Con base en este principio general ambiental, el cual, por supuesto tiene su sustento en consideraciones técnicas, se ha organizado en el país el hoy el sector administrativo del medio ambiente y desarrollo administrativo.

De tal manera, aunque el agua es el eje articulador de la política ambiental, para garantizar su manejo coherente y armónico es imperativo que su planificación y regulación se realice a la par de los demás recursos naturales renovables y por ello, se reitera, que la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, estructuró un modelo espacial de ordenación, partiendo de la concepción definida desde el año de 1974, por el artículo 316 del Decreto Ley 2811, el cual determina que “*Se entiende por ordenación de una cuenca la planeación del **uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna**, y por manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos*”.

Con base en lo expuesto hasta aquí es fácil colegir que la Constitución Política, el bloque de Constitucionalidad y en sí, el ordenamiento jurídico ambiental ya regulan el derecho al agua, y desde el punto de vista ambiental se garantiza el acceso al agua para el uso doméstico o por ministerio de ley, y además, en el caso de otorgamiento de concesiones para el uso del agua, es imperioso destacar que el **uso para consumo humano y doméstico**, como es el caso del servicio público de acueducto, **tiene prioridad en su otorgamiento sobre los demás usos**, con lo cual, se reitera, se garantiza el acceso del agua, y sumado a lo anterior, es imperioso indicar que el ordenamiento jurídico otorga una serie de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa y protección de los recursos naturales renovables, entre ellos el agua, dado el caso, que se pretendan o se vulneren los mismos.

En todo caso como el proyecto de ley está enfocado a garantizar el mínimo vital en el marco del servicio público domiciliario de agua potable de que trata la Ley 142 de 1994, se considera que le compete al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pronunciarse sobre la viabilidad de este y los demás artículos, salvo el artículo 5° referente al régimen jurídico de las aguas lluvias y el uso eficiente de las aguas.

B. RÉGIMEN JURÍDICO AGUAS LLUVIAS, USO Y AHORRO EFICIENTE DE LAS AGUAS

Ahora bien, en relación con el **artículo 5°** del proyecto cuyo **parágrafo** señala “*Reconócese la lluvia como bien público para ser aprovechada para el consumo y la producción*”, corresponde indicar que en materia de aguas lluvias el ordenamiento jurídico establece:

1. El Decreto-Ley 2811 de 1974:

“Artículo 77. *Las disposiciones de esta parte regulan el aprovechamiento de las aguas no marítimas en todos sus estados y formas, como:*

(...);

- **Las provenientes de lluvia natural o artificial;**

- (...).”

Artículo 80. *Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, **las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles.***

Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público.

“Artículo 88. *Salvo disposiciones especiales, solo puede hacerse uso de las aguas en virtud de concesión.*”

(...)

“Artículo 148. *El dueño, poseedor o tenedor de un predio puede servirse de las aguas lluvias que caigan o se recojan en este y mientras por él discurren. Podrá, en consecuencia, construir dentro de su propiedad las obras adecuadas para almacenarlas y conservarlas, siempre que con ellas no cause perjuicios a terceros.*” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

2. Por su parte, el entonces Decreto 1541 de 1978, hoy en día compilado en el Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, señala:

“Artículo 2.2.3.2.2.2. **Son aguas de uso público:**

“(...)

f. Las aguas lluvias;

“(...).”

“Artículo 2.2.3.2.16.1. *Uso de aguas lluvias sin concesión. Sin perjuicio del dominio público de las aguas lluvias, y sin que pierdan tal carácter, el dueño, poseedor o tenedor de un predio puede servirse sin necesidad de concesión de las aguas*

¹⁶ Artículo 1°, núm. 14, de la Ley 99 de 1993.

lluvias que caigan o se recojan en este, mientras por este discurren.”

(Decreto 1541 de 1978, artículo 143).

“Artículo 2.2.3.2.16.2. Concesión de aguas lluvias. Se requerirá concesión para el uso de las aguas lluvias cuando estas aguas forman un cauce natural que atraviese varios predios, y cuando aún sin encausarse salen del inmueble.”

(Decreto 1541 de 1978, artículo 144).

“Artículo 2.2.3.2.16.3. Aguas lluvias y construcción de obras. La construcción de obras para almacenar conservar y conducir aguas lluvias se podrá adelantar siempre y cuando no se causen perjuicios a terceros.”

(Decreto 1541 de 1978, artículo 145).

Para efectos del proyecto de ley en estudio, es imperioso indicar que ya el ordenamiento jurídico ha establecido que **las aguas lluvias son bienes de uso público** y además determina el régimen jurídico aplicable a las mismas, tal como es que el dueño, poseedor o tenedor de un predio puede servirse de las aguas lluvias sin necesidad de concesión cuando ellas caen o se recojan dentro del mismo predio y, en consecuencia, se podrá construir dentro de su propiedad las obras adecuadas para almacenarlas y conservarlas, siempre que con ellas no cause perjuicios a terceros (artículo 148 del Decreto Ley 2811 de 1974 y artículo 2.2.3.2.16.1 del Decreto 1076 de 2015).

Sin embargo, es oportuno recordar que de acuerdo con lo establecido en los artículos 77 y 88 del Decreto Ley 2811 de 1974 y 2.2.3.2.16.2. del Decreto 1076 de 2015, se requerirá concesión para el uso de las aguas lluvias, cuando ellas forman un cauce natural que atraviese varios predios, y cuando aún sin encausarse salen del inmueble.

Adicional a lo anterior, corresponde señalar que en el Decreto 1076 de 2015 se fijan los proyectos, obras y actividades que se encuentran sujetos a la obtención de licencia ambiental; por ende, las autorizaciones ambientales que sean necesarias para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables estarán sujetas a las regulaciones que sobre las mismas sean definidas en la respectiva licencia.

Ahora bien, frente al uso y ahorro eficiente del agua, el inciso del **artículo 5°** del proyecto de ley señala: **“Cultura del agua. Se deben promocionar programas que conlleven a una cultura del ahorro y la protección de los recursos hídricos”**, es acertado traer a colación lo siguiente:

La Ley 373 de 1997¹⁷, frente al asunto en cuestión determina en su artículo 2° que el Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua (PUEAA), *“(…) deberá estar basado en el diagnóstico de la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento y la demanda de agua, y contener las metas anuales de*

*reducción de pérdidas, las campañas educativas a la comunidad, **la utilización de aguas superficiales, lluvias** y subterráneas, los incentivos y otros aspectos que definan las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, las que manejen proyectos de riego y drenaje, las hidroeléctricas y demás usuarios del recurso, que se consideren convenientes para el cumplimiento del programa”*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

La anterior ley, en su artículo 5° sobre el reúso obligatorio del agua, determina que **“Las aguas utilizadas, sean estas de origen superficial, subterráneo o lluvias, en cualquier actividad que genere afluentes líquidos, deberán ser reutilizadas en actividades primarias y secundarias cuando el proceso técnico y económico así lo ameriten y aconsejen según el análisis socio-económico y las normas de calidad ambiental (...)”** acorde con la reglamentación que para tales efectos expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Resolución 1207 de 2014¹⁸). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Aunado a lo anterior, la referida ley en su artículo 9° señala: **“DE LOS NUEVOS PROYECTOS.**

*Las entidades públicas encargadas de otorgar licencias o permisos para adelantar cualquier clase de proyecto que consuma agua, **deberán exigir que se incluya en el estudio de fuentes de abastecimiento, la oferta de aguas lluvias y que se implante su uso si es técnica y económicamente viable”**, para lo cual, el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), adoptado mediante la Resolución 330 de 2017, establece la posibilidad de emplear captaciones de aguas lluvias, siempre y cuando se presente la justificación técnica, económica, y ambiental del caso. (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Por otra parte, en materia de cultura, la Ley 373 de 1997 establece lo siguiente:

“Artículo 12. Campañas educativas a los usuarios. Las entidades usuarias deberán incluir en su presupuesto los costos de las campañas educativas y de concientización a la comunidad para el uso racionalizado y eficiente del recurso hídrico.

Parágrafo. Como apoyo a estas campañas y en desarrollo del numeral 32 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 el Ministerio del Medio Ambiente celebrará los convenios necesarios con las entidades administradoras del recurso hídrico, para lograr una efectiva concientización en el uso eficiente y el ahorro del agua.

Artículo 13. Programas docentes. De conformidad con lo establecido en el numeral 9, del artículo 5°, de la Ley 99 de 1993 el Ministerio del Medio Ambiente conjuntamente con el Ministerio

¹⁷ Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.

¹⁸ Por la cual se adoptan disposiciones relacionadas con el uso de aguas residuales tratadas.

de Educación Nacional adoptarán los planes y programas docentes y adecuarán el pénsam en los niveles primario y secundario de educación incluyendo temas referidos al uso racional y eficiente del agua”.

Finalmente, el Gobierno nacional, por medio del Decreto 1090 de 2018, reglamentó la Ley 373 de 1997, en relación con el Programa para el Uso Eficiente y Ahorro de Agua. Y por su parte el Ministerio expidió la Resolución 1257 de 2018.

Con base en lo expuesto, sin perjuicio de lo que lleguen a considerar los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Hacienda y Crédito Público desde el marco de sus competencias, del Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado “por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones”, se considera que debe suprimirse el artículo 5° del proyecto de ley, toda vez que existe normatividad vigente que establece que las aguas lluvias son bien de uso público y la Ley 373 de 1997 y sus normas reglamentarias desarrollan el tema de uso y ahorro eficiente del agua.

Quedamos atentos a suministrar cualquier información adicional que sea requerida para el ejercicio de su control político y legislativo.

Cordialmente,



* * *

**CONCEPTO JURÍDICO
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
DESARROLLO RURAL**

PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2019

por medio de la cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino.

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 070 de 2019, por medio de la cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino.

Respetado doctor Mejía:

En atención al trámite del Proyecto de ley número 070 de 2019, por medio de la cual se crea

la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino, de manera atenta, presentamos las siguientes apreciaciones respecto de cada uno de los artículos del proyecto de ley.

El artículo 1° del proyecto de ley dispone: “Artículo 1°. Créase en Colombia la Feria Nacional de las Cosechas, en el marco del Día Nacional del Campesino, con el propósito de incentivar el agro nacional, como despensa de Colombia y el mundo en la cual puedan participar pequeños y medianos productores agropecuarios, conectando de forma directa productores con la agroindustria y el comercio con el propósito de impulsar el campo con emprendimiento y equidad.”

Al respecto, recomendamos que, en la Feria Nacional de las Cosechas, se tenga en cuenta la producción pecuaria, con el fin de incentivar la misma.

El artículo 2° del proyecto de ley establece la periodicidad de la Feria Nacional de las Cosechas, así: “Artículo 2°. La periodicidad de la Feria Nacional de las Cosechas será de una feria cada tres (3) meses, para un total de cuatro (4) ferias en el año.”

Es necesario tener en cuenta que el proyecto de ley ordena un total de cuatro (4) ferias en el año. No obstante, el Día Nacional del Campesino es uno (1) al año; por tanto, la periodicidad de las ferias no guarda relación con el día del campesino.

El artículo 3° del proyecto de ley reza: “Artículo 3°. Incentivar el agro colombiano a través de la tecnificación de cultivos, siembra, recolección, cosecha y comercialización nacional e internacional de los productos agrícolas atendiendo las necesidades del consumidor nacional y la demanda internacional, con el propósito de posicionar a Colombia como la despensa del mundo, en la cual puedan participar pequeños y medianos productores agropecuarios e industriales. La Feria Nacional de las Cosechas busca generar espacios de encuentro, como comercialización, ruedas de negocios y capacitación entre otros, que permitan un acercamiento directo entre los más de 300.000 productores pequeños y medianos con grandes superficies y la industria nacional e internacional.”

Es preciso indicar que el objeto propuesto es incentivar el agro mediante la tecnificación de cultivos (siembra, recolección, cosecha y comercialización), con el propósito de posicionar a Colombia como despensa del mundo. Sin embargo, respetuosamente consideramos que no hay relación causal entre la tecnificación de los cultivos y el posicionamiento (promoción) del agro nacional.

También, busca generar espacios de encuentro de comercialización, ruedas de negocio y capacitación, con el fin de crear un acercamiento entre los 300.000 productores y los comercializadores. No obstante, este tipo de estrategias de política se han venido implementando desde las carteras de Agricultura y Comercio. Es importante que se aclare de qué fuente se toma el dato de los 300.000 productores.

El artículo 4 del proyecto de ley señala: “*artículo 4º: Protección al campesino y sus tradiciones. No obstante, el fortalecimiento de la agroindustria, protéjase al campesino agricultor a través de la creación de incentivos tributarios, capacitación técnica, financiación, asesoría legal y comercial nacional e internacional por parte de las entidades encargadas.*”

Por tanto, celébrese el Día Nacional de las Cosechas, en todos los departamentos de Colombia donde se puedan vender libremente los productos de la región y los de otras regiones a precios competitivos, el lugar previamente establecido por las autoridades locales, departamentales y distritales.”

Es relevante que la protección se realice sobre el agricultor y no para el campesino, para así no entrar en esa segmentación.

Además, consideramos importante que en el proyecto de ley se establezca, si los incentivos tributarios serían durante el día o los días de la feria, qué tipo de incentivos se espera generar atendiendo las dificultades que tienen actualmente los productores para tributar, si se planea establecer exenciones o qué se busca promover con dicha disposición.

Al respecto, cabe mencionar que las medidas de protección que se proponen ya se encuentran en la normatividad y en la misionalidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y de sus entidades adscritas. Lo anterior, al estar consagrado en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia, en la Ley 811 de 2003 “*Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT)*”, la Ley 939 de 2004 relacionada con la exención tributaria, la Ley 1876 de 2017 “*Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria*” y la Ley 16 de 1990 “*por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).*”.

Asimismo, se propone que se aclare si el día nacional de las cosechas se celebrará en todos los departamentos al mismo tiempo y cómo se ha pensado conseguir los recursos municipales, departamentales y nacionales para adelantar las jornadas de este tipo o si se contemplan recursos de cooperación internacional.

Ahora, en lo relacionado con el segundo párrafo se considera que esta disposición, propuesta en el artículo 4º, no guarda unidad de materia, pues el artículo se refiere a la protección del campesino, mientras que la disposición se refiere a las condiciones de celebración de la feria. Del mismo modo, es importante que se agregue en el segundo párrafo del artículo que: “*el lugar (será) previamente establecido por las autoridades locales, departamentales y distritales*”.

Esta disposición, propuesta en el artículo 4º, no guarda unidad de materia; el artículo se refiere a la protección del campesino, mientras que la disposición se refiere a las condiciones de celebración de la feria.

El artículo 5º del proyecto de ley reza: “*Artículo 5º. Créase la Comisión Intersectorial de la Feria Nacional de las Cosechas, la cual estará a cargo de las siguientes autoridades públicas:*

- a. *El Ministro de Agricultura o su delegado.*
- b. *El Director del SENA o su delegado.*
- c. *El Director del ICA o su delegado.*
- d. *El Director del Banco Agrario o su delegado.*
- e. *El Director, Gerente o representante legal de las asociaciones y agrupaciones de cooperativas y gremios productores agrícolas del país.”*

Sobre el particular, sería pertinente establecer las funciones de la Comisión Intersectorial de la Feria Nacional de las Cosechas que se pretende crear con el proyecto de ley y de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural haría parte, para con ello verificar cuál y cómo sería la participación de esta cartera Ministerial y de todos los actores. Además, se recomienda verificar la participación de las entidades de la economía solidaria del país.

El artículo 6º establece: “*Artículo 6º. Comercialización de productos a través de contrato de compraventa. Establézcase la posibilidad de que el pequeño y mediano agricultor, pueda vender directamente sus cosechas a las grandes superficies e industriales del agro en general, de manera previa a la época a la entrega del producto o cosecha, mediante el contrato de compraventa, garantizando estabilización de precios del mercado, evitar abusos por parte del vendedor o distribuidor final y en general, el respaldo financiero hacia el pequeño y mediano agricultor.”*

En lo relacionado con la comercialización de productos a través de contratos de compra venta, es preciso indicar que el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural (MADR) viene implementando como estrategia del Sector “**Coseche, venda a la fija**”, cuya finalidad está encaminada a mejorar los ingresos y calidad de vida de los agricultores colombianos, para avanzar en la construcción de un campo con mayor equidad. Con ella se procura conectar de forma directa los productores con la agroindustria y el comercio, asegurando la venta anticipada de sus cosechas antes de sembrar, materias primas de calidad y alimentos sanos a precios asequibles.

En ese orden, estimamos que la iniciativa legislativa impulsada tiene relación en gran medida con la estrategia que viene desarrollando esta cartera ministerial, de gran impacto a nivel social como económico, beneficiando a nuestros agricultores, en materia de comercialización de sus productos y de capacitación, especialmente.

En consecuencia, respetuosamente esta Entidad Ministerial considera que no es necesario establecer

mediante acto legal esta posibilidad, al ser propia del escenario nacional de libre mercado. También, es relevante tener en cuenta que hay más segmentos del mercado a que la producción de pequeños y medianos agricultores puede acceder y que requieren de su abastecimiento, por lo que no es pertinente desde una ley determinar dichos procesos del mercado.

Cordialmente,



ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

* * *

CONCEPTO JURÍDICO

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 SENADO DE 2019

por medio de la cual se modifica el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Asunto: Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 101 Senado de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

I. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley puesto a consideración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está compuesto por dos (2) artículos. El primero refiere a “Adicionar un párrafo al artículo 63 de la Ley 160 de 1994”, y el segundo a la vigencia y derogatoria, para especificar que se deroga el artículo 63 de la Ley 1753 de 2015.

Ahora bien, el proyecto de ley propone que el párrafo del artículo 63 de la Ley 160 de 1994 quedará así:

“Entrega anticipada de predios en el proceso de adjudicación baldíos para la prestación de servicios público de salud, infraestructura recreativa y deportiva, educación y la primera infancia. Las entidades territoriales, el ICBF, las instituciones de educación públicas, el Ministerio de Educación o el Ministerio del Deporte, podrán solicitar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), o a la entidad que haga

sus veces, la adjudicación de los inmuebles baldíos donde funcionan establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública, o donde funcionan establecimientos de salud, atención a víctimas o donde se preste servicios de infraestructura recreativa y deportiva de interés público.

La Agencia Nacional de Tierras podrá hacer entrega material anticipada del inmueble en la diligencia de inspección ocular del predio si denota que sobre el mismo no existe terceros que pretendan un mejor derecho.

A partir de la entrega anticipada se podrán invertir recursos públicos tanto del sistema general de participaciones como de regalías, así como recursos privados o de cooperación, en proyectos de infraestructura sobre estos inmuebles. El desarrollo del proceso administrativo no podrá afectar bajo ninguna circunstancia la prestación del servicio”.

Valga resaltar que, a raíz de lo establecido en ese párrafo, se sobrentiende que la adición del mismo no versa sobre el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, sino sobre el artículo 68, como lo menciona la exposición de los motivos del proyecto de ley. En ese orden, el concepto jurídico se desarrollará a la luz del texto del artículo 68 de la Ley 160 de 1994.

Para abordar lo relacionado en las líneas precedentes, se tomarán los siguientes aspectos:

II. Constitucionales.

La Constitución Política en su artículo 63 consagra que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, a su paso, en el artículo 64 se instituye el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

Ahora bien, el artículo 102 superior preceptúa que “[e]l territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. En estos términos, la Constitución de 1991 consagra el dominio eminente del Estado y la propiedad o dominio que tiene la Nación sobre los bienes públicos.

Por lo anterior, el artículo 150 numeral 18 de la Constitución establece a cargo del Congreso de la República “Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”.

En desarrollo de lo anterior y de la competencia que expresamente recoge la Ley 160 de 1994 a cargo del entonces Incora, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Estado adjudica bienes baldíos de la Nación y los destina principalmente a impulsar el acceso progresivo a la propiedad rural para el campesinado de escasos recursos, como sujeto de especial protección constitucional. Por tanto, los baldíos pueden adquirirse únicamente por adjudicación administrativa, una vez la entidad encargada verifique los requisitos exigidos en materia de patrimonio, explotación económica, entre otros.

En ese contexto, la adjudicación de baldíos a entidades de derecho público también está enmarcada en los mismos supuestos normativos de rango constitucional, dado que trata sobre la apropiación de tierras baldías de la Nación en beneficio de la población campesina, en tanto se establece para la prestación de servicios públicos o actividades de utilidad pública e interés social a favor de la población rural.

III. Legales.

En la Ley 160 de 1994 “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*”, se establece en el artículo 68 las adjudicaciones en favor de entidades de derecho público, para la construcción de obras destinadas a dotación de servicios públicos, esto es, para la salud, la infraestructura recreativa y deportiva, la educación y la primera infancia.

En desarrollo de dicho artículo, el Decreto 2664 de 1994, compilado en el Decreto 1071 de 2015 Título 10 Capítulo sexto, estableció el campo de aplicación, los requisitos y el procedimiento para la adjudicación de baldíos a Entidades de Derecho Público.

Por su parte, la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*” contempló en el artículo 63 la adjudicación de predios baldíos para la educación y la primera infancia; además, previó la entrega material anticipada del inmueble en la diligencia de inspección ocular del predio.

Así, con el proyecto de ley se pretende extender la entrega anticipada de predios baldíos ya prevista para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social, con el propósito de facilitar que las administraciones o entidades competentes inviertan los recursos económicos necesarios para mejorar la calidad de la presentación de los servicios públicos y el desarrollo de actividades en beneficio de la población campesina.

Por otra parte, es importante mencionar que el Decreto 902 de 2017, “*por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*”, fijó nuevas reglas para un procedimiento de ordenamiento social de la propiedad focalizado por oferta. Sin embargo, omitió incluir dentro del procedimiento único, el trámite de las solicitudes de titulación de baldíos que realizan las entidades de derecho público para la prestación de servicios o la realización de actividades de utilidad pública e interés social, por lo que en una intervención masiva sería necesario aplicar las reglas previstas en el Decreto 2664 de 1994, que difieren en gran medida de la dinámica que busca el procedimiento desarrollado por el Decreto 902 de 2017 y las Resoluciones 740 de 2017 y 12096 de 2019, expedidas por la ANT.

IV. Análisis del contenido del proyecto de ley. Pertinencia para el sector.

La adición del párrafo que se pretende corresponde al artículo 68 de la Ley 160 de 1994, que hoy dispone:

“Podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas, la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revertirán al dominio de la Nación.

Las adjudicaciones de terrenos baldíos podrán comprender a las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley, y en aquellas deberá establecerse la reversión del baldío en caso de incumplimiento de las obligaciones pactadas en el respectivo contrato de explotación de baldíos. La Junta Directiva señalará los requisitos que deben cumplir las personas jurídicas a que se refiere este inciso, las condiciones para la celebración de los contratos, las obligaciones de los adjudicatarios y la extensión adjudicable, medida en Unidades Agrícolas Familiares”.

Frente al anterior postulado y de acuerdo con la normatividad existente, específicamente tomando como punto de referencia el artículo 63 de la Ley 1753 de 2015, se considera por parte de esta cartera Ministerial que el proyecto de ley objeto de estudio plantea un aporte viable, pues si bien es cierto que la normatividad vigente contempla la entrega anticipada en el trámite de adjudicación de bienes baldíos a entidades de derecho público, no abarca todos los servicios públicos que el proyecto trae consigo, pues únicamente contempla dicha posibilidad cuando verse sobre bienes destinados para la educación y la primera infancia.

Ahora bien, otro punto relevante que no se ha contemplado en la legislación colombiana es la entrega anticipada del bien inmueble con la inspección ocular, sujeto a la condición de que no exista oposición, lo que a juicio de este ente ministerial resulta razonable y proporcionado, pues busca garantizar que no exista conflicto con un tercero que pueda tener mejor derecho. Dicho de otra forma, se trae como aporte normativo que para hacer la entrega anticipada en la inspección ocular no deben existir oposiciones de terceros.

Así, se destaca que la Ley 1753 de 2015 establece en su gran mayoría lo contemplado en el párrafo; sin embargo, no contiene la condición de no afectar con la entrega del bien baldío a un tercero con mejor derecho, aunado a que solo versa sobre dos servicios públicos. Por lo tanto, es lógico que con el artículo segundo del proyecto de ley objeto de estudio se busque su derogatoria, pues operaría el fenómeno de

la subrogación o reemplazo con una norma de una órbita mayor, que además incluye una condición.

Desde esta órbita, se considera pertinente el proyecto de ley puesto a consideración, pero reiterando que la adición del parágrafo debe versar sobre el artículo 68 de la Ley 160 de 1994 y no sobre el artículo 63 de la prenombrada norma, pues este artículo no coincide, ni se acopla a la adición del parágrafo que busca regular la entrega anticipada de los bienes baldíos para la prestación de servicios públicos de salud, infraestructura recreativa y deportiva, educación y la primera infancia.

Cordialmente,



ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2019 SENADO, 037 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

CARLOS FELIPE MEJÍA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 172 de 2019 Senado, 037 de 2018 Cámara, por medio del cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro.

Cordial saludo:

En atención al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 172 de 2019 Senado, 037 de 2018 Cámara, *por medio del cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro*, de manera atenta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presenta concepto respecto de los artículos de su competencia, así:

En relación con el **artículo 1°** del proyecto de ley, que hace referencia al establecimiento del seguro agropecuario, nuestro concepto es favorable por encontrarse en consonancia con nuestra propuesta y con el interés de incentivar y proteger al sector agropecuario del país, acorde con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, en la

propuesta de este artículo se amplía como objeto de incentivo a las primas de aquellos seguros que brindan protección a la infraestructura y bienes dedicados a la actividad agropecuaria y rural, la multiactividad y la protección de las personas por accidentes en el desempeño de sus actividades agropecuarias y rurales.

Sin embargo, para brindar mayor precisión sobre la orientación del parágrafo 2°, respecto a la protección de los pequeños productores ante accidentes que se originan en el ejercicio de su oficio, consideramos pertinente ajustar el texto de la siguiente manera:

Texto Aprobado	Texto sugerido
Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, definirá las condiciones para acceder al Seguro Agropecuario, considerando la modalidad de seguro paramétrico o por índice, la protección de la	Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, definirá las condiciones para acceder al Seguro Agropecuario, considerando la modalidad de seguro paramétrico o por índice, la protección de la infraestructura y bienes

infraestructura y bienes dedicados a la actividad agropecuaria y/o rural, la multiactividad, así como la protección de la actividad de los pequeños productores y su protección en caso de accidentes personales en desarrollo de la misma (seguro inclusivos), con el fin de garantizar que el diseño del incentivo apoye la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	dedicados a la actividad agropecuaria y/o rural, la multiactividad, así como la protección del pequeño productor y su desarrollo en caso de accidentes en desarrollo de la misma (seguro inclusivos), con el fin de garantizar que el diseño del incentivo apoye la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En cuanto al **artículo 2°** del proyecto de ley, relacionado con la cobertura del seguro agropecuario, nuestro concepto es favorable, debido a que se incluyen y se amplían los riesgos a amparar objeto del seguro agropecuario. Es importante recordar que, la actividad agropecuaria es considerada como una de las actividades económicas de mayor riesgo, ya que está expuesta a diversos factores naturales (geológicos, climáticos), fitosanitarios (plagas y enfermedades) y de mercado (fluctuaciones de precios de productos e insumos, tasa de cambio), entre otros, que afectan tanto la productividad, como los rendimientos y, por ende, la rentabilidad y los ingresos de los productores.

De esta forma, es preciso indicar que los pequeños y medianos productores son más vulnerables a la exposición de las situaciones descritas anteriormente, debido a que carecen del respaldo económico suficiente para afrontar dichas adversidades, lo que, en muchas ocasiones, impide una reactivación económica de su actividad y capacidad productiva, evidenciando una baja resiliencia de estos frente a eventos adversos.

Si bien no existe una definición legal sobre los riesgos que se enlistan en este articulado, el concepto de estos riesgos es ampliamente conocido internacionalmente, existiendo consenso entre la mayoría de los autores. En este sentido, y tomando como referencia una definición enviada por la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) al Ministerio de Agricultura sobre la clasificación y naturaleza de los riesgos (Ver Zorrilla, J. 2002¹⁹ se entiende lo siguiente:

¹⁹ Extensive Herbaceous Cultivation and Cattle Risks: Possibilities that Agricultural Insurance Offers for their Management. International conference: Agricultural Insurance and Income Guarantee. Madrid, España.

- a. **Riesgos meteorológicos:** Exceso o déficit de lluvia, heladas, granizadas, aumento e intensidad en los vientos, sequías, incendios, etc.
- b. **Riesgos geológicos:** Terremotos, deslizamientos de tierra, inundaciones en zonas costeras causadas por movimientos telúricos, etc.
- c. **Riesgos biológicos:** Plagas, enfermedades, virus, etc.
- d. **Riesgos de mercado:** Cambios del precio de los bienes, tasa de cambio, variaciones en el mercado, etc.
- e. **Riesgos antrópicos:** Guerras, revueltas y cambios institucionales, crisis financieras, robos, accidentalidad en el medio de transporte que ocasione muerte de los animales, etc.

La anterior propuesta, busca mejorar las protecciones ofrecidas objeto del incentivo al seguro agropecuario, orientadas directamente a responder a las necesidades del productor y a las características propias de su actividad económica, para así promover protecciones orientadas al multirriesgo en vez de coberturas de riesgos únicos, en función de las características de las explotaciones agropecuarias del sector rural colombiano.

Frente al artículo 3° del proyecto de ley relacionado con el Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifiesta que su concepto es favorable. El texto del artículo es:

“Artículo 3. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 69 de 1993, modificado por el artículo 20 de la Ley 812 de 2003, el cual quedara así:

Artículo 6°. Del Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario. Créase el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual tendrá el tratamiento de Fondo-Cuenta sin personería jurídica ni planta de personal, que será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), o quien haga sus veces. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios tendrá por objeto:

1. Subsidiar las primas de seguros que amparen a los productores, siempre y cuando la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario apruebe su conveniencia, el mecanismo de otorgamiento por tipo de producto y previendo la sostenibilidad del esquema, según la capacidad del Fondo.
2. Financiar los costos necesarios para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y de pilotos de nuevos diseños de aseguramiento.
3. Otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario, y

4. Obtener información que no sea de carácter público. Para efectos de la información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para Finagro y las otras entidades que defina el Gobierno nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las financiaciones, subsidios, apoyos o incentivos, y definirá las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario y priorizará a los pequeños productores agropecuarios y/o rurales en el acceso a los subsidios.

En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gastos de Mediano Plazo del sector agropecuario.

Parágrafo. *Excepcionalmente el Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario podrá destinar recursos complementarios para ofrecer la cobertura del reaseguro agropecuario cuando no exista oferta sobre el producto a asegurar y de ser el caso, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario estudiará y definirá la conveniencia de establecer el mecanismo, de acuerdo con la capacidad del Fondo y previendo la sostenibilidad del esquema”.*

Al respecto, se recomienda que el proyecto de ley defina con claridad el objeto del Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario (FNRA), ya que la norma que lo establecía, esto es, el artículo 21 de la Ley 812 de 2003, fue derogada por la Ley 1450 de 2011.

Actualmente, se encuentra vigente el artículo 5° de la Ley 1731 de 2014 que se denomina “Ampliación del objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y medidas para facilitar la toma de seguros agropecuarios”, el cual no precisa el alcance de este Fondo, ya que solo reglamenta la ampliación del objeto.

Además, la lectura de las distintas normas sobre el asunto conlleva a una falta de unidad en la materia que puede conllevar a interpretaciones erróneas no concordantes con el espíritu de estas. Dentro de dicha normatividad encontramos el artículo 7° de la Ley 69 de 1993, artículo 21 de la Ley 812 de 2003, Título 6 - artículos 2.31.6.1.2 y 2.31.6.1.5 del Decreto 2555 de 2010, artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, artículo 5° de la Ley 1731 de 2014 y literal p) del artículo 2° del Decreto Ley 2371 de 2015.

En ese orden, el artículo 3° del proyecto de ley nos permitiría mayor seguridad jurídica, teniendo en cuenta que establece el objeto del Fondo, que como se señaló se encuentra derogado²⁰, incluyendo la ampliación de la norma vigente²¹, y compila en una sola normatividad la creación y el objeto de dicho Fondo, promoviendo, como ya lo señalamos la claridad respecto del tema.

²⁰ Artículo 21 de la Ley 812 de 2003, derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011.

²¹ Artículo 5° de la Ley 1731 de 2014.

Adicionalmente, este proyecto de ley define unos lineamientos de focalización para el acceso a los subsidios, priorizando a los pequeños productores agropecuarios y rurales, regularmente los más afectados y vulnerables ante la ocurrencia de eventos naturales adversos.

De otra parte, consideramos importante lo establecido en el parágrafo del artículo 3° del proyecto de ley, a través del cual se consagra la facultad del Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario (FNRA) de destinar recursos para complementar la cobertura de reaseguro previendo la capacidad de dicho Fondo. Es necesario aclarar que, la disposición no ordena destinar recursos, sino que deja a consideración de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (órgano conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, Agencia de Desarrollo Rural, delegados de Presidencia y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) la conveniencia de establecer este mecanismo. Como se señala, estaría sujeto al análisis financiero y fiscal que se establezca en el marco de gasto establecido por el Gobierno.

Este tema de que el FNRA cuente con la facultad de brindar reaseguro, y a la luz de la experiencia internacional, sería una estrategia para fomentar y aumentar de manera estructural la cobertura del seguro agropecuario en el país, logrando así consolidar en el largo plazo un sistema nacional de aseguramiento agropecuario.

Igualmente, si se hace una revisión histórica de este asunto, se evidencia que fue interés del legislador, desde la expedición de la Ley 69 de 1993, vincular el tema del reaseguro. Como se puede observar en el artículo 7°, que hace referencia al objeto del FNRA, así: *“El Fondo tendrá por objeto ofrecerá las entidades referidas en el artículo 2° de la presente ley que ofrezcan el seguro agropecuario, la cobertura de reaseguro en las condiciones que señale el Gobierno nacional”*.

En ese mismo sentido, podemos citar el artículo 21 de la Ley 812 de 2003, que señaló:

“El fondo tendrá por objeto destinar recursos para complementar la cobertura del reaseguro por concepto del seguro que ampare a los productores agropecuarios, cuando existan fallas en el mercado internacional de reaseguros que impliquen su no otorgamiento. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario estudiará y definirá la conveniencia de establecer un subsidio a las primas que ampare a los productores y un mecanismo de otorgamiento por tipo de producto de acuerdo con las capacidades del fondo y previendo la sostenibilidad del esquema. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establecerá las reglas de acuerdo con las cuales el fondo cumplirá esta función, el monto del aporte que deben asumir las aseguradoras que tengan autorizado el ramo de seguro agropecuario en este

evento, la forma como se repartirán las primas y la forma y proporción como se pagarán los siniestros”.

Por lo anterior, consideramos de gran importancia mantener vigente la posibilidad y facultad de complementar el reaseguro agropecuario cuando no exista oferta, en la que se presenten situaciones en las cuales las compañías aseguradoras pudieren tener interés en alguna oferta para algún riesgo en el que el reaseguro sea limitado. Esta facultad, sería una ventaja a largo plazo y podría ser parte de un esquema ideal con la conformación de un grupo de aseguradoras y la participación del gobierno en un esquema de reaseguro (tal como se encuentra en España, México, Turquía, entre otros). No obstante, en la actualidad este tema no es un problema o falla del mercado, por tanto, podría ser omitido si de ello depende la permanencia del artículo 3° del proyecto de ley que nos ocupa, en cuanto al aspecto del objeto del FNRA.

En conclusión, reiteramos que la necesidad de que se mantenga el artículo 3° del proyecto de ley al menos en cuanto al objeto del FNRA, con el fin de evitar cualquier riesgo en las interpretaciones que se puedan realizar sobre la vigencia y el contenido de las normas que reglamentan el objeto y la ampliación de dicho Fondo.

Es preciso indicar que, al integrar en el artículo 3° del proyecto de ley el objeto del FNRA y su ampliación que se encuentra actualmente en el artículo 5° de la Ley 1731 de 2014, esta última norma podría ser derogada por el proyecto de ley que nos ocupa.

En cuanto al **artículo 4°** del proyecto de ley, relacionado con los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuario, al respecto esta cartera ministerial reitera la preocupación y necesidad que se manifiesta en la justificación y exposición de motivos del presente proyecto de ley, la cual consiste en garantizar recursos suficientes al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA) para brindar sostenibilidad al programa de Seguros Agropecuarios, por el alto riesgo que presenta esta actividad. Por tanto, el apoyo del Gobierno nacional es fundamental a través del otorgamiento de un incentivo a la prima, para el desarrollo de dicho instrumento y del mercado de seguros agropecuarios en Colombia desde una perspectiva de largo plazo.

No obstante, en el artículo 4° del proyecto de ley en lo relativo a los recursos del Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario, se hace referencia a un porcentaje de las utilidades de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado, así como de las utilidades del Banco Agrario de Colombia. Al respecto, este ente Ministerial considera que el mismo debe ser revisado y objeto de pronunciamiento por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), atendiendo a sus competencias, máxime cuando estas determinaciones pueden tener un impacto en las finanzas públicas, así como en las privadas,

teniendo en cuenta que las empresas de economía mixta están integradas por accionistas privados.

También, el Ministerio de Agricultura estima pertinente ajustar el numeral primero del artículo 8° de la Ley 69 de 1993 incluyendo una redacción que garantice por parte del Gobierno Nacional un aporte del Presupuesto Nacional no menor al valor ejecutado en la vigencia fiscal anterior, el cual quedaría así:

Texto Aprobado	Texto sugerido
<p>Artículo 8. Recursos del Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario.</p> <p>1. Las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto Nacional, en los términos del artículo 86 de la Ley 101 de 1993.</p>	<p>Artículo 8. Recursos del Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario.</p> <p>1. Las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto Nacional, en los términos del artículo 86 de la Ley 101 de 1993. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará los recursos para el financiamiento del Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario con un presupuesto no inferior al valor ejecutado el año anterior en el marco del incentivo al Seguro Agropecuario.</p>

En cuanto al artículo 5° del proyecto de ley, sobre estaciones meteorológicas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifiesta que su concepto es desfavorable, obedeciendo a las competencias de cada uno de los ministerios. En el caso particular, la competencia para proveer información hidrometeorológica, servicios climáticos, información geográfica y herramientas provistas para el levantamiento de dicha información, es del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), así como también del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Es importante señalar, que el sector agropecuario en Colombia, mediante las estaciones meteorológicas implementadas por los gremios y demás asociaciones privadas, posee una amplia infraestructura y procesos de levantamiento de información agroclimática. En este sentido, deberá ser el Ideam el responsable de integrar y fortalecer la Red Nacional de Estaciones Hidrometeorológicas, desarrollando protocolos de integración de la red pública y privada de estaciones.

Por lo anterior, se sugiere que del artículo 5° del proyecto de ley se suprima al Ministerio de Agricultura y se revise técnicamente dicha necesidad con el Ideam y el Ministerio de Ambiente.

En relación con el artículo 6° del proyecto de ley, en cuanto al Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA), el concepto del MADR es favorable, al ser un tema de gran importancia para fortalecer la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios en el país y de utilidad común para el sector agropecuario y rural colombiano.

Si bien, el desarrollo e implementación de un sistema a nivel nacional tiene costos asociados a la conceptualización, arquitectura, producción y sostenimiento, podemos indicar que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de

Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) han venido desarrollando el SIGRA. Dicho Sistema, en una primera fase de desarrollo ha contado con recursos no reembolsables del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y actualmente cuenta con financiación del Reino Unido.

Es de resaltar que, el objetivo del proyecto SIGRA es diseñar un sistema de información para la Gestión de los Riesgos Agropecuarios, que contemple un modelo de cooperación e integración público-privada de intercambio de información que sea de utilidad y brinde un soporte para la toma de decisiones por parte de los diferentes actores tales como: gobierno, gremios, productores, sector financiero, asegurador y la academia, entre otros; y que sea articulado con la participación de las entidades adscritas y vinculadas a esta cartera ministerial.

Este sistema permitirá la construcción de un desarrollo tecnológico que articule diferentes sistemas de información de entidades estatales y privadas, para así poder garantizar la interoperabilidad entre los sistemas de información. Por lo que, el Sistema de Información propuesto para la Gestión Riesgos Agropecuarios estará articulado con las estrategias de Tecnologías de información del sector, que actualmente viene diseñando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la iniciativa TIC y AGRO y dentro de las estrategias de sistemas de información del sector.

El Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios contempla el análisis para los riesgos agrupados de la siguiente manera: *Riesgos Agroclimáticos, Riesgos de Mercado, Riesgo Financiero y de Crédito y Riesgo Sanitario*. Al respecto, para desarrollar este tema, se anexa a esta comunicación un documento que brinda un contexto general del SIGRA, como complemento del concepto favorable que emitimos al respecto.

De otra parte, en relación con este artículo, el MADR sugiere que se incluya un parágrafo sobre las apropiaciones presupuestales y marcos del gasto, así:

“Parágrafo 3°. Apropiaciones presupuestales y marcos del gasto. La aplicación de la presente ley atenderá las apropiaciones del Presupuesto respetando el marco fiscal y de gasto de mediano plazo del sector agropecuario”.

En atención al artículo 7° del proyecto de ley, referente a la Socialización, esta Entidad Ministerial manifiesta que su concepto es desfavorable, teniendo en cuenta que el mismo establece que la socialización de la implementación del seguro agropecuario en los municipios con vocación agropecuaria estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de otras entidades gubernamentales. No obstante, atendiendo a las funciones del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA) y de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, es a través del Plan Anual de Gestión de Riesgos

aprobado en el marco de esta Comisión donde se definen y aprueban las acciones relacionadas con esta temática, dentro de las que se encuentra la capacitación, socialización y divulgación, entre otras, en relación con el seguro agropecuario y el fomento de la cultura de gestión de riesgos.

Por ello, es una actividad que actualmente se encuentra delegada en el FNRA y a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario “Establecer los lineamientos de política de manejo de riesgos agropecuarios, en que se contempla el desarrollo de instrumentos climáticos, mercado, cambiaria, entre otros, como determinar condiciones generales aseguridad los proyectos agropecuarios, condiciones en las se aplican los apoyos e incentivos Estado, y el destino los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios”, de conformidad con el literal p) del artículo 2° del Decreto Ley 2371 de 2015. Por lo anterior, sugerimos que la socialización a la que hace referencia el mencionado artículo se asigne al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, según la normatividad vigente.

De Igual manera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en cuanto al **Artículo Nuevo** que hace referencia a la Creación y Objetivos del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) manifiesta que su concepto es favorable. Debido a que, ante el bajo acceso y uso de instrumentos financieros de transferencia de riesgos, como son los seguros, para proteger financieramente las inversiones y el patrimonio de los productores ante amenazas naturales y otros riesgos; el Gobierno nacional a través del FONSA ha venido atendiendo a aquellos productores que no han podido cumplir con sus obligaciones financieras por la ocurrencia de eventos ajenos a su voluntad. Siendo este tipo de apoyos directos, uno de los mecanismos con el que cuenta el Gobierno para la reactivación financiera del sector rural ante la ocurrencia de riesgos naturales, financieros, de mercado y/o sanitarios.

Por esta razón, el Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA) es un instrumento fundamental con el que ha contado el Gobierno para apoyar a los productores en temas de crisis sistémicas que afecten al sector, derivadas por ejemplo por la ocurrencia de problemas fitosanitarios y caída prolongada de precios en el año 2014, las afectaciones ocurridas por el Fenómeno del Niño 2015-2016, las avenidas torrenciales presentadas en Mocoa-Putumayo en el año 2017, el exceso de lluvias e inundaciones presentadas en Córdoba del 2017, el exceso de lluvias e inundaciones presentadas en el segundo semestre del 2018, entre otros eventos.

Usualmente, los productores afectados poseen activos que en su mayoría fueron adquiridos por préstamos del sector financiero y que aún adeudan. Por lo tanto, poseen solamente una fracción de los mismos. Así las cosas, para poder tener una información más acertada sobre la propiedad de dichos productores sujetos de FONSA, la medida a ser considerada debería ser su patrimonio neto líquido total (entendido como sus activos menos sus pasivos).

En ese orden, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural rinde concepto respecto al Proyecto

de ley número 172 de 2019 Senado, 037 de 2018 Cámara, *por medio del cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro*, en el sentido de considerar desfavorable los artículos 5° y 7° del proyecto de ley, y estimar favorable los artículos 1°, 3°, 4° en caso de que sean acogidas las sugerencias.

Cordialmente,



ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

ANEXO 1.

CONTEXTO GENERAL DEL SISTEMA INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS AGROPECUARIOS (SIGRA)

El desarrollo de la actividad agropecuaria es considerado como uno de los de mayor riesgo frente a otras actividades económicas, debido a la exposición constante a diversos tipos de riesgos, ya sean naturales (geológicos, climáticos), sanitarios (plagas y enfermedades) o de mercado (fluctuaciones de precios de productos e insumos, tasa de cambio), entre otros. Este tipo de riesgos puede afectar la productividad, los rendimientos, la rentabilidad e ingresos de los productores, que se pueden ver afectados con un elevado endeudamiento y disminución de la capacidad financiera para atender sus obligaciones, la realización de nuevas inversiones, la implementación de actividades de innovación y desarrollo, el impacto en la comercialización de productos y la afectación de la seguridad alimentaria en los territorios.

Considerando a su vez que el cambio climático ha modificado la magnitud y frecuencia de los eventos climáticos extremos, la incorporación de la gestión del riesgo agropecuario se vuelve una variable estratégica para garantizar la sustentabilidad de la agricultura.

Como muestra del costo que para los países puede tener un desastre natural y el esfuerzo fiscal en que se debe incurrir para superar las emergencias, los eventos catastróficos que han azotado a Colombia han dejado cerca de diez mil seiscientos treinta y dos millones de dólares (USD 10.632.000.000) en daños, en las últimas cuatro décadas²².

²² Tsunami - Costa nariñense (1979) \$US 17 millones; Sismo - Popayán (1983) \$US 378 millones, Erupción volcán del Ruiz y avalancha - Armero (1985) \$US 246 millones, Sismo y avalancha río Páez - Cauca (1994) \$US 150 millones, Terremoto - Eje Cafetero (1999) \$US 1.558 millones, Ola invernal - país (2010-2011) \$US 6.056 millones, acumulación de deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos - país (1970-2000) \$US 2.227 millones.

Las cifras del impacto de la Ola Invernal dan cuenta de esto. De acuerdo, con el informe BID y CEPAL (2012), los daños totales (sumando infraestructura, maquinaria y perjuicios en los cultivos, entre otros) alcanzaron los \$11.2 billones, que corresponden al 2,5% del PIB total de 2011 (precios constantes 2005). Por su parte, las pérdidas, entendidas como el valor de los bienes y servicios que se dejaron de producir en el país y los mayores costos en la producción a causa de la catástrofe, se estimaron en \$2.1 billones, es decir, 0,5% del PIB total. Por su parte, los daños en la agricultura sumaron \$760 mil millones, es decir, el 6,8% del total de los daños, mientras que las pérdidas fueron de \$763 mil millones (36,8% de las pérdidas en el país). En resumen, la suma de las pérdidas y los daños del sector agro ascendió a \$1.5 billones, correspondiente al 0,3% del PIB total de 2011 y al 5,4% del PIB agropecuario. Por su parte, solo los daños representaron el 0,2% del PIB y el 2,7% del PIB agropecuario.

Frente a esta emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, según información reportada por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD, 2013), en Colombia se afectaron 3.534.173 personas, 829.330 familias, 1.048 municipios, 466.995 viviendas; en el sector agropecuario provocó afectaciones graves en las tierras dedicadas a cultivos de ciclo corto y permanente, generando problemas sanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal (murieron más de 300 mil aves ponedoras y de engorde, y cerca de 115 mil bovinos), pérdidas de viviendas en el sector rural y destrucción severa en varios distritos de riego, dando como resultado más de 800 mil hectáreas afectadas, de las cuales, más de 600 mil hectáreas fueron de vocación agropecuaria²³.

Por ello, conocer el riesgo y construir una cultura preventiva y de mitigación de los riesgos en la agricultura es completamente necesaria; además de contar con información que permita implementar medidas que contrarresten los efectos causados por el mismo, para con ello, incorporar zonas al agro colombiano que posiblemente se consideraban excluidas.

Actualmente, el país no cuenta con una plataforma adecuada, homogénea, automatizada y de fácil acceso que reúna la información necesaria para llevar a cabo una gestión integral de los riesgos agropecuarios, es necesario implementar un módulo de gestión de riesgos que a través de plataforma web y herramientas tecnológicas, recopile y articule, la información generada por las entidades del sector en lo referente a la información climática, de suelos y usos del mismo, plagas y enfermedades, investigación y tecnología, de infraestructura,

también de estadísticas sectoriales del proceso productivo (rendimientos, costos de producción, etc.), de precios, de crédito, entre otros; que mediante modelos desarrollados para el análisis, transforme estos insumos en productos con parámetros técnicos y estándares de calidad, que sean de utilidad para la toma de decisiones de los diferentes actores tanto públicos como privados.

Es importante destacar que, en las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, parte integral del Plan Nacional de Desarrollo e incorporadas a la Ley 1955 de 2019 como un anexo por el artículo 2°, se establece que el MADR implementará estrategias que orienten el desarrollo resiliente del sector agropecuario, entre las cuales se identifican la puesta en marcha del SIGRA, y la implementación de esquemas e instrumentos de gestión del riesgo, como los seguros paramétricos agrícolas.

De igual manera, se ordena al MADR fortalecer el rol de la UPRA como generadora de metodologías e información para la planificación sectorial, e igualmente, la UPRA como entidad técnica adscrita al MADR, orienta la planificación del suelo rural agropecuario y tiene capacidad en el desarrollo de sistemas para el sector agropecuario.

El objetivo es diseñar un Sistema de Información para la Gestión de los Riesgos Agropecuarios, que contemple un modelo de cooperación e integración público-privada de intercambio de información que sea de utilidad para la toma de decisiones por parte de los diferentes actores tales como: gobierno, gremios, productores, sector financiero, asegurador y la academia, entre otros; y que sea articulado con la participación de las entidades adscritas y vinculadas al MADR.

Garantizando la interoperabilidad entre los sistemas de información, por lo que el sistema de información propuesto para Riesgos Agropecuarios estará articulado con las estrategias de Tecnologías de Información del sector, que actualmente viene diseñando el MADR y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la iniciativa TIC y AGRO y dentro de las estrategias de sistemas de información sectorial.

El Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios contemplará los siguientes riesgos:

- Riesgos agroclimáticos
- Riesgos de mercado
- Riesgo financiero y de crédito
- Riesgo sanitario.

Es importante señalar que, este sistema servirá de soporte para las decisiones de política sectorial, ordenamiento y planificación productiva agropecuaria, así como para fortalecer la política de gestión de riesgos de Colombia.

Actualmente, la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios y la Oficina TIC del MADR están trabajando mancomunadamente con la UPRA

²³ Ver Reporte número 4 de áreas afectadas por inundaciones 2010-2011. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

y Finagro para la puesta en marcha e implementación del SIGRA.

A fin de dar continuidad al trabajo, el mapa de ruta del proyecto ha estado compuesto por las siguientes actividades: Implementación, Producción y Capacitación, las cuales se describen a continuación:

- **Arquitectura, análisis y diseño:** Definición de la arquitectura actual, arquitectura objetivo, análisis de brecha y mapa de ruta; de cara al marco de referencia de arquitectura TI de MINTIC. Especificación funcional del sistema de información (requerimientos), arquitectura y diseño de la solución.
- **Implementación de módulos:** Desarrollo de módulos para la gestión de los riesgos agropecuarios, aseguramiento de calidad, documentación y despliegue.
- **Producción:** Definir el modelo adecuado de operación para garantizar el mantenimiento y la actualización de la información en el tiempo, asegurando la sostenibilidad del módulo.
- **Capacitación:** Capacitar personal del gobierno y posibles desarrolladores de *software* en la gestión de datos e información para la gestión del riesgo agrícola.

A la fecha, se ha venido desarrollando una primera etapa con recursos no reembolsables del CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, así como del presupuesto de las entidades públicas involucradas. Se ha logrado la conceptualización del SIGRA y la identificación de los cuatro riesgos que lo integrarían (agroclimático, sanitario, de mercado y financiero); los tipos de análisis requeridos; una arquitectura de primer nivel; unos casos de uso funcionales preliminares, y las recomendaciones sobre recursos claves para operar.

Para la segunda fase del proyecto, se cuenta con recursos del Fondo de Prosperidad del Reino Unido del orden dos millones de dólares (USD 2 millones).

En conclusión, el SIGRA como sistema para la gestión de riesgos agropecuarios, podrá mejorar la gestión en el sector agropecuario en los siguientes casos:

- Adecuada focalización de los incentivos, apoyos e instrumentos de transferencia, otorgados por el Gobierno nacional, orientados a mitigar los riesgos que afectan el sector agropecuario.
- Identificación, análisis, evaluación y monitoreo de las condiciones de riesgo que afectan el sector agropecuario colombiano.
- Fomento de la investigación, educación y gestión del conocimiento del seguro agropecuario en el país y demás instrumentos de transferencia de riesgo.
- Planificación de estrategias que mitiguen el impacto de los eventos climáticos y naturales que afectan a los sistemas agropecuarios.

- Cultura de gestión de riesgo, enfocado específicamente en la comunidad agropecuaria y agroexportadora del país desde una perspectiva de seguridad alimentaria.
- Articulación de las instituciones generadoras de información necesaria para el análisis de riesgo agropecuario.
- Desarrollo de mecanismos de zonificación y monitoreo de amenazas, vulnerabilidades y riesgos agropecuarios a través de las tecnologías de información.
- Desarrollo de modelos, predicciones e indicadores para el análisis de información, transformándola en productos para los diferentes grupos de interés, en un lenguaje adecuado que les permita tomar decisiones.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE CULTURA AL PROYECTO

DE LEY NÚMERO 244 DE 2018 CÁMARA, 283 DE 2019 SENADO

por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Ipanoré en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 2019

Señor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Cra. 7ª No. 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto técnico al Proyecto de ley número 244 de 2018 Cámara, 283 de 2019 Senado

Apreciado Secretario:

El Ministerio de Cultura saluda el interés del Congreso de la República por la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de Colombia y, para que obre en el expediente del Proyecto de ley número 244 de 2018, *por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Ipanoré en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés y se dictan otras disposiciones*, nos permitimos emitir algunas observaciones sobre la iniciativa:

De acuerdo con la Política de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en Colombia y el artículo 2.5.1.6 del Decreto 1080 de 2015, la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) es un mecanismo de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, donde un conjunto de manifestaciones relevantes de dicho patrimonio son registradas, mediante un acto administrativo de la autoridad competente, sea el Ministerio de Cultura en el ámbito nacional, las gobernaciones departamentales, las alcaldías municipales o distritales y las autoridades indígenas

y de comunidades negras referidas en la Ley 70 de 1993. Para que una manifestación sea incluida en la LRPCI, debe elaborarse un Plan Especial de Salvaguardia (PES), el cual es un acuerdo social para la identificación, revitalización, documentación, divulgación y protección de las manifestaciones del PCI.

Es importante subrayar que, según el artículo 2.5.1.6 del Decreto 1080 de 2015, “Algunas manifestaciones relevantes de conformidad con los criterios de valoración y procedimientos definidos en la Ley 1185 de 2008 y reglamentados en este decreto, podrán ser incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI)”. En ese orden de ideas, un requisito de inclusión a la LRPCI de cualquier ámbito es que aquel elemento a incluir en lista debe ser una *manifestación* de patrimonio cultural inmaterial (PCI). Vale aclarar que, según el artículo 8° de la Ley 1185 del 2008, las manifestaciones de PCI son aquellas “prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio genera sentimientos de identidad y establece vínculos con la memoria colectiva. Es transmitido y recreado a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia y contribuye a promover el respeto por la diversidad cultural y la creatividad humana”.

Siguiendo lo anterior, vale notar que la postulación del Festival de Ipanoré de Mitú a la LRPCI del ámbito nacional debe partir de la comprensión de dicho festival como una manifestación de patrimonio cultural inmaterial, dado que a la LRPCI de cualquier ámbito, (municipal, departamental o nacional) solo pueden ser incluidas manifestaciones que correspondan a los campos de alcance y criterios de valoración de PCI establecidos en los artículos 2.5.1.2.8 y 2.5.1.9 del Decreto 1080 de 2015:

- **Campos de alcance:**

- “1. Lenguas y tradición oral. Entendidos como vehículo del Patrimonio Cultural Inmaterial, y como medio de expresión o comunicación de los sistemas de pensamiento, así como un factor de identidad e integración de los grupos humanos.
2. Organización social. Corresponde a los sistemas organizativos tradicionales, incluyendo el parentesco y la organización familiar, y las normas que regulan dichos sistemas.
3. Conocimiento tradicional sobre la naturaleza y el universo. Conocimiento que los grupos humanos han generado y acumulado con el paso del tiempo en su relación con el territorio y el medio ambiente.
4. Medicina tradicional. Conocimientos y prácticas tradicionales de diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades, incluyendo aspectos psicológicos y espirituales propios

de estos sistemas y los conocimientos botánicos asociados.

5. Producción tradicional. Conocimientos, prácticas e innovaciones propias de las comunidades locales relacionados con la producción tradicional agropecuaria, forestal, pesquera y la recolección de productos silvestres, y los sistemas comunitarios de intercambio.
6. Técnicas y tradiciones asociadas a la fabricación de objetos artesanales. Comprende el conjunto de tradiciones familiares y comunitarias asociadas a la producción de tejidos, cerámica, cestería, adornos y, en general, de objetos utilitarios de valor artesanal.
7. Artes populares. Recreación de tradiciones musicales, dancísticas, literarias, audiovisuales y plásticas que son perpetuadas por las mismas comunidades.
8. Actos festivos y lúdicos. Acontecimientos sociales y culturales periódicos, con fines lúdicos o que se realizan en un tiempo y un espacio con reglas definidas y excepcionales, generadoras de identidad, pertenencia y cohesión social. Se excluyen las manifestaciones y cualquier otro espectáculo que fomente la violencia hacia los animales.
9. Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo. Acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos con fines religiosos.
10. Conocimientos y técnicas tradicionales asociadas al hábitat. Conocimientos, técnicas y eventos tradicionales relacionados con la construcción de la vivienda y las prácticas culturales asociadas a la vida doméstica.
11. Cultura culinaria. Prácticas tradicionales de transformación, conservación, manejo y consumo de alimentos.
12. Patrimonio Cultural Inmaterial asociado a los espacios culturales. Este campo comprende los sitios considerados sagrados o valorados como referentes culturales e hitos de la memoria ciudadana”.

- **Criterios de valoración:**

- “1. Pertinencia. Que la manifestación corresponda a cualquiera de los campos descritos en el artículo anterior.
2. Representatividad. Que la manifestación sea referente de los procesos culturales y de identidad del grupo, comunidad o colectividad portadora, creadora o identificada con la manifestación, en el respectivo ámbito.
3. Relevancia. Que la manifestación sea socialmente valorada y apropiada por el grupo, comunidad o colectividad, en cada ámbito, por contribuir de manera fundamental a los procesos de identidad cultural y ser considerada una condición para el bienestar colectivo.
4. Naturaleza e identidad colectiva. Que la manifestación sea de naturaleza colectiva, que

se transmita de generación en generación como un legado, valor o tradición histórico cultural y que sea reconocida por la respectiva colectividad como parte fundamental de su identidad, memoria, historia y patrimonio cultural.

5. Vigencia. Que la manifestación esté vigente y represente un testimonio de una tradición o expresión cultural viva, o que represente un valor cultural que debe recuperar su vigencia.
6. Equidad. Que el uso, disfrute y beneficios derivados de la manifestación sean justos y equitativos respecto de la comunidad o colectividad identificada con ella, teniendo en cuenta los usos y costumbres tradicionales y el derecho consuetudinario de las comunidades locales.
7. Responsabilidad. Que la manifestación respectiva no atente contra los derechos humanos, ni los derechos fundamentales o colectivos, contra la salud de las personas o la integridad de los ecosistemas”.

El procedimiento legalmente establecido para la inclusión de manifestaciones en una LRPCI está establecido en el Decreto 1080 de 2015 y es el siguiente:

Artículo 12. “*Procedimiento para la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI)*. La inclusión de una manifestación en La Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de cualquier ámbito, deberá cumplir el procedimiento de postulación, evaluación institucional por las instancias competentes señaladas en el artículo 7° de este decreto y los respectivos consejos de patrimonio cultural, participación comunitaria y concertación que reglamente el Ministerio de Cultura.

Este procedimiento deberá aplicarse tanto en el ámbito nacional como departamental, distrital y municipal. En el caso de las autoridades indígenas y autoridades de comunidades afrodescendientes de que trata la Ley 70 de 1993, el procedimiento aplicable será consultado con estas siguiendo como mínimo los lineamientos trazados en la Ley 1185 de 2008.

Recibida una postulación para la Lista Representativa de Patrimonio Cultural inmaterial del ámbito nacional, el Ministerio de Cultura podrá considerar que la misma se traslade a las instancias territoriales, o autoridades correspondientes, para que allí se realice el proceso de evaluación para la inclusión en una Lista en cualquiera de dichos ámbitos.

Asimismo, dicho procedimiento se encuentra desarrollado técnicamente en la Resolución 0330 de 2010, la cual establece, en su Capítulo Segundo “*Procedimiento para incluir manifestaciones en una LRPCI*” lo siguiente:

Artículo 5°. “*Procedimiento para Inclusión de Manifestaciones en la LRPCI*”. De conformidad

con lo contemplado en el artículo 2.5.2.3 del Decreto 1080 de 2015, se reglamenta el siguiente procedimiento para que una manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) pueda incluirse en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional o en la lista de cada departamento distrito o municipio:

1. Postulación

La postulación para que una manifestación sea incluida en una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, puede provenir de entidades estatales o grupos sociales, colectividades o comunidades, o personas naturales o jurídicas.

La postulación debe cumplir los requisitos establecidos en el artículo 2.5.2.2 del Decreto 1080 de 2015 y se formulará ante el Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura, el alcalde municipal o distrital, el gobernador, según el ámbito territorial al que corresponda la manifestación.

2. Revisión de requisitos

La revisión de los requisitos previstos en el artículo 2.5.2.2 del Decreto 1080 de 2015 se hará en un plazo no mayor a dos (2) meses.

Dentro del mismo término la instancia competente para efectuar la inclusión de la manifestación en la respectiva Lista (Ministerio de Cultura, alcaldía municipal o distrital, o gobernación, según el ámbito territorial al que corresponda la manifestación) solicitará al postulante la complementación de los requisitos faltantes.

Se entiende desistida la postulación si una vez hecho el requerimiento de aclarar o complementar requisitos, el postulante no responde en el término de dos (2) meses.

La revisión descrita en este numeral comprende una valoración preliminar por la instancia competente sobre la coincidencia o no de la manifestación con los campos y criterios de valoración establecidos en los artículos 2.5.1.2.8 y 2.5.1.9 del Decreto 1080 de 2015.

Si no existe tal coincidencia, en el plazo máximo previsto en el párrafo primero de este numeral se le informará así al postulante quien podrá insistir dentro del término de dos (2) meses de los que dispone para complementar requisitos. En este caso, el funcionario competente solicitará el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural (Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para manifestaciones del ámbito nacional; Consejo Departamental de Patrimonio Cultural para manifestaciones del ámbito del departamento o de cualquiera de los municipios del respectivo departamento; Consejo Distrital de Patrimonio Cultural si la manifestación corresponde al ámbito de influencia de un distrito) el cual deberá expedirse en un término no mayor a un (1) mes desde el momento de la insistencia. Si se mantiene la negativa se comunicará al postulante quien podrá presentar los recursos de ley. Dentro del mismo plazo de dos (2) meses previsto en el párrafo 1° de este numeral, si el funcionario ante el cual se

formula la postulación estima que la manifestación corresponde a otro ámbito territorial, deberá remitirla al funcionario que considere competente, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

3. Evaluación

La postulación que cumpla con los requisitos descritos en el numeral anterior, pasará a evaluación del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

Si el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural sobre la posible inclusión de la manifestación en la Lista es positivo, la instancia competente (Ministerio de Cultura, alcalde distrital o municipal, o gobernador, según el caso) solicitará al postulante la elaboración y/o presentación del Plan Especial de Salvaguardia (PES), para lo cual se concederá un término no inferior a doce (12) meses ni superior a treinta y seis (36) meses, según la naturaleza de la manifestación, sin perjuicio de los términos menores en los que el postulante pudiera cumplir este requisito. La solicitud al postulante podrá incorporar las recomendaciones que hubiera hecho el respectivo Consejo.

Vencido el término fijado sin que se presente el PES, se entenderá desistida la postulación. En el caso de que el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural correspondiente sea negativo, la instancia competente emitirá acto administrativo en este sentido, frente al cual procederán los recursos de ley.

4. Evaluación del PES

La evaluación del PES se llevará a cabo por el respectivo Consejo de Patrimonio Cultural en un término máximo de tres (3) meses desde su presentación por el postulante.

Esta evaluación se dirige a verificar el cumplimiento de los requisitos de contenido que indican los artículos 2.5.3.2 y 2.5.3.2 del Decreto 1080 de 2015.

En este mismo periodo a solicitud del Consejo de Patrimonio Cultural, la instancia competente podrá requerir al postulante la complementación o aclaración de los contenidos del PES, concediéndole un término conveniente de acuerdo con la naturaleza de la manifestación, sin superar doce (12) meses.

Si existe duda o queja justificada sobre la legitimidad del PES y la postulación de la manifestación, el respectivo Consejo de Patrimonio podrá solicitar la realización de un nuevo acuerdo o consulta comunitaria en la que podrán participar representantes de la instancia competente que adelante el proceso.

En consonancia con el artículo 2.5.3.2 parágrafo 2°, del Decreto 1080 de 2015, en todos los casos en los cuales la manifestación postulada para la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se refiera a los conocimientos, innovaciones y prácticas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad, generados, desarrollados y perpetuados por los grupos étnicos y comunidades locales, en los términos establecidos

por el artículo 8°, literal j, y conexos de la Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el Convenio de la Diversidad Biológica, o al ejercicio de la medicina tradicional, en el mismo término señalado en el numeral 3 de este artículo y sin que puedan argumentarse las excepciones de los literales a) y b), en el período de evaluación, la instancia competente deberá llevar a cabo consultas con las entidades de competencia nacional o territorial que ejerzan competencias concurrentes en las referidas materias.

Esta consulta tendrá como propósito documentar mediante conceptos técnicos, cuyo contenido no tiene carácter obligatorio, la decisión de incluir o no este tipo de manifestaciones en una LRPCI.

5. Decisión

Cumplido el procedimiento anterior, si el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural respectivo fuere favorable, el Ministro de Cultura, gobernador o alcalde distrital o municipal, mediante acto administrativo motivado incluirá la manifestación y el correspondiente PES en la LRPCI de su ámbito de jurisdicción.

Si el concepto del Consejo de Patrimonio fuera negativo, se expedirá acto administrativo motivado indicando la negativa a incluir la manifestación en la LRPCI.

El acto administrativo en cualquiera de los sentidos antes señalados, será susceptible del recurso de reposición por cualquier persona.

Parágrafo 1°

Si el procedimiento de inclusión de una manifestación en una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se inicia en forma oficiosa por iniciativa de la instancia competente, solo se dará aplicación a los plazos máximos establecidos en los numerales 3 y 4 de este artículo.

Parágrafo 2°

Una manifestación incluida en una LRPCI podrá ser incluida en la LRPCI de otro ámbito, siguiendo el mismo procedimiento descrito en este artículo. Se procurará en estos casos ajustarse al primer PES adoptado, en lo pertinente.

En este sentido, el Proyecto de ley número 244 de 2018 para declarar el Festival Ipanoré como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación no implica su inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional. Para que esto ocurra, la comunidad de portadores, o quien la represente, debe adelantar el procedimiento contemplado en el Decreto 1080 de 2015 y la Resolución 330 de 2010. El cumplimiento con este proceso administrativo garantiza que cualquier inclusión en la LRPCI y proceso de salvaguardia esté acorde con lo establecido en la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial del 2003 de la Unesco y la Política de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de Colombia de 2009.

Cuando el Congreso de la República a través de una ley de honores ordene la inclusión de una manifestación en cualquiera de las LRPCI, está sometida a lo establecido en la Ley General de Cultura, la cual señala que para su inclusión es de obligatorio cumplimiento la elaboración del respectivo Plan Especial de Salvaguardia de acuerdo al trámite establecido en el Decreto 1080 de 2015. Respecto a las leyes de honores, como señala el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, están diseñadas para “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a La patria”, en este sentido la Corte Constitucional ha indicado que estas, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley. Simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singular, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Es preciso recalcar que, las declaraciones realizadas por el Congreso respecto a manifestaciones de patrimonio cultural inmaterial, al igual que las declaratorias de inmuebles que se realizan en la categoría de patrimonio cultural de la nación, no se encuentran sometidas al régimen especial de protección (BIC o manifestaciones inscritas en la LRPCI), puesto que, existe norma especial que regula la materia. Así, para proceder a incluir una manifestación en la LRPCI, La comunidad de portadores de la manifestación debe adelantar los trámites y procesos necesarios para la formulación de su respectivo Plan Especial de Salvaguardia que debe ser aprobado por el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural.

Por otro lado, frente a los efectos de las leyes de honores, es pertinente señalar que cuando versan sobre un gasto público, no traen en sí una modificación o una adición al Presupuesto General de la Nación y que para su evaluación de legitimidad se debe establecer el lenguaje que contiene la norma; es decir, si el legislador lo señala como una orden imperativa a la rama ejecutiva esta carecerá de legitimidad, y por lo tanto, no se debe acatar en el sentido de contrariar la Constitución Política, pero si se trata de un decreto de gasto, se debe tomar como la autorización al ejecutivo para que sea ingresado al presupuesto.

Por lo tanto, el decreto de un gasto o autorización del mismo carece de obligatoriedad hasta tanto estos rubros que establece el legislador no se encuentren en la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación. Así las cosas, exigir el cumplimiento de una ley de honores que ordena un gasto público, primero debe establecerse si esta partida se encuentra incluida en el presupuesto y hasta que esto no ocurra no se puede dar cumplimiento. En ese sentido, el Proyecto de ley número 244 de 2018, que busca declarar el Festival Ipanoré como patrimonio cultural inmaterial de

la nación, no tiene efectos prácticos en términos presupuestales para lograr la inversión destinada a la realización del festival.

En ese orden de ideas, invitamos a realizar la postulación del Festival Ipanoré de Mitú a la LRPCI del ámbito nacional siguiendo el procedimiento normativo previamente descrito. Esperamos con la anterior información hayamos dado claridad sobre la iniciativa y estaremos atentos a brindar la asesoría y acompañamiento requerido en los temas concernientes a la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de la nación.

Cordialmente,



JOSÉ IGNACIO ARGOTE LÓPEZ
Viceministro de Fomento Regional y Patrimonio
Encargado de las Funciones del Despacho de la Ministra de Cultura

* * *

CONCEPTO JURÍDICO ANDI

PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, considera que los proyectos de ley sobre reducción de la jornada laboral son inconvenientes.

En el Congreso se están discutiendo dos proyectos de ley relacionados con la reducción de la jornada laboral, una del Representante León Freddy Muñoz que la reduce a 36 (258/2019 Cámara) y la otra del Senador Álvaro Uribe Vélez que la reduce a 45 (212/219 Senado). A continuación, explicamos las razones por las que consideramos que estas iniciativas son inconvenientes:

Impacto económico de una reducción de la jornada laboral:

Con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE para 2018, la ANDI hizo el análisis objetivo de la estructura de las jornadas de los empleados colombianos:

- En Colombia hay más de 22 millones de ocupados, sin embargo, solo cerca de la mitad son empleados asalariados, es decir, tienen un empleador y no son independientes. Ahora, de estos, 7.575.333 son formales, es decir, que cumplen con los requisitos laborales de ley.
- Entre estos 7,5 millones de personas, hay 5.918.194 que trabajan actualmente más de 45 horas a la semana, es decir, el 78%.

- En promedio, cada hora trabajada a la semana por los 7,5 millones de asalariados formales, es remunerada con 9.061 pesos.

Con base en estos datos, se realizó una estimación del impacto que tendría la reducción de la jornada laboral a 45 horas sobre la economía del país. Asumimos, para este cálculo, que las empresas elegirían contratar más trabajo (al mismo costo) para suplir esas horas. Sin embargo, es probable que muchas empresas pagarán horas extras y otras simplemente recargarán el trabajo sobre sus empleados.

En promedio, para cubrir las tres horas no trabajadas en la semana, las empresas cargarían con un costo semanal promedio de \$45.048. Esto, escalado a los 5,9 millones de empleados que trabajan más de 45 horas, significaría un costo anual de 12,5 billones de pesos para la economía, es decir, un impacto de cerca del 1,3% del PIB.

Ahora, con una reducción de la jornada laboral a 36 horas, en promedio, para cubrir las 12 horas no trabajadas en la semana, las empresas cargarían con un costo semanal promedio de \$105.336 por cada trabajador. Esto, escalado a los 7 millones de empleados que trabajan más de 36 horas, significaría un costo anual de 35,6 billones de pesos para la economía, es decir, un impacto de cerca del 3,7% del PIB.

- Por ejemplo, tratándose del sector industrial cuyas jornadas laborales son con frecuencia sin solución de continuidad por el tipo de actividades productivas que realizan y, además suelen tener labores especializadas que requieren de estudios y capacitaciones costosos, el costo será mayor porque deberán pagar horas extras, con su correspondiente recargo, para mantener empleados trabajando durante los 7 días/24 horas a la semana.
- Por su parte, sectores como el comercio, u otros, que requieren de atención al público durante unos horarios específicos, no tendrán la facilidad administrativa y, por lo tanto, el incentivo, de contratar a personas por 3 horas semanales. Estas empresas también optarían muy seguramente por el pago de horas extras.

Basándonos en datos de las Cuentas Nacionales del DANE, observamos lo siguiente.

- Muchos asalariados trabajan, en promedio, más de 45 horas semanales. Este es el caso, por ejemplo, del sector industrial (46,3) y el sector comercio (48).
- Los sectores que, en promedio, trabajan menos de 45 horas son, también, los sectores que mayor facilidad tienen para ajustarse a jornadas reducidas, debido a que no tienen horarios de atención, uso de máquinas 24/7, entre otras restricciones. Este es, por ejemplo, el caso del sector financiero, las actividades profesionales y la educación.

ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL A 45 HORAS

Asalariados totales por horas semanales de trabajo	# Ocupados	Salario promedio o por hora	Costo promedio semanal por persona si se aprueba la ley (horas que dejan de trabajar al mismo salario)	Costo total anual para el país si la ley se aprueba	Costo total anual para el país sin sector público
Trabajan 45 horas semanales o menos	1.657.139	\$ 14.103	\$ 0	\$ 12,5	\$ 10,6
Trabajan más de 45 y menos de 48 horas semanales	33.795	\$ 8.769	\$ 11.132		
Trabajan 48 horas semanales exactas	3.754.174	\$ 7.783	\$ 23.349		
Trabajan más de 48 horas semanales	1.551.653	\$ 6.857	\$ 98.287		
No reportan ingreso o reportan \$0 de ingreso	578.572	N/A			
Total	7.575.333	\$ 9.061	\$ 45.048		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE- GEIH.

ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL A 36 HORAS

ESTIMACIÓN ASALARIADOS FORMALES

Asalariados totales por horas semanales de trabajo	# Ocupados	Salario promedio por hora	Costo promedio semanal por persona si se aprueba la ley (horas que dejan de trabajar al mismo salario)	Costo total anual para el país si la ley se aprueba	Costo total anual para el país sin sector público
Trabajan 36 horas semanales o menos	503.373	\$ 14.534	\$ 0	\$ 35,6	\$ 30,6
Trabajan más de 36 y menos de 48 horas semanales	1.187.561	\$ 13.768	\$ 71.657		
Trabajan 48 horas semanales exactas	3.754.174	\$ 7.783	\$ 93.396		
Trabajan más de 48 horas semanales	1.551.653	\$ 6.857	\$ 160.002		
No reportan ingreso o reportan \$0 de ingreso	578.572	N/A			
Total	7.575.333	\$ 9,061	\$ 105,336		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE- GEIH.

Horas semanales promedio y empleo generado por sector

	Promedio horas trabajadas	Total trabajadores asalariados
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	47,2	1.101.168
Explotación de minas y canteras	49,0	110.853
Industria Manufacturera	46,3	1.304.528
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	47,3	50.283
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	47,2	68.757
Construcción	46,4	726.352
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	48,0	1.570.374
Transporte y almacenamiento	51,4	501.969
Alojamiento y servicios de comida	45,1	695.325
Información y comunicaciones	45,5	183.999
Actividades financieras y de seguros	42,9	214.269
Actividades inmobiliarias	50,6	232.250
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	44,7	1.142.612
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	48,8	444.428
Educación	34,8	521.784
Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	43,7	488.024
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios	43,3	302.781
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	40,4	554.640
TOTAL	45,7	10.214.396

Fuente: DANE-CN 2017

Ahora bien, el análisis y las decisiones cambian de acuerdo con el sector económico del que se hable:

En ese sentido, para los sectores que más empleos generan el impacto sería muy significativo.

La reducción de la jornada laboral no implica, necesariamente, la contratación de nuevos trabajadores, sino el pago de costos adicionales a los que deben asumir los empleadores.

Estudios sobre la reducción de la jornada laboral:

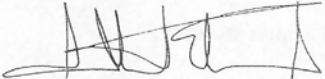
Algunos autores han analizado el impacto de la reducción de la jornada laboral y es posible recopilar algunos de los principales hallazgos:

1. Para Alemania, Hunt (1999) no encuentran efectos positivos en el empleo de una reducción gradual del tiempo de la jornada laboral, ocurrido en los 80 y 90.
2. Crépon and Kramarz (2002) estudiaron la reducción de la jornada laboral desde 40 a 39 horas el año 1982 en Francia, encontrando que no se crearon nuevos trabajos, sino que incrementó el desempleo. Específicamente, reportan que los trabajadores directamente afectados por estos cambios, es decir, aquellos que trabajaban 40 horas previo a la implementación de la política (marzo de 1981), tenían más probabilidades de perder su trabajo que aquellos trabajadores que en igual fecha trabajaban menos de 40 horas.
3. Igualmente, para Francia, Estevao and Sá (2008) estudiaron la reducción gradual de la jornada laboral desde 39 a 35 horas entre 2000 y 2002, encontrando un aumento en la rotación laboral, pero sin efecto sobre el empleo agregado.
4. Skuterud (2007) presentó un análisis de la provincia canadiense de Quebec, donde entre el año 1997 y 2000, la semana laboral estándar se redujo gradualmente de 44 a 40 horas, concluyendo que la política no logró aumentar el empleo e implicó una pequeña disminución en el salario por hora de los trabajadores. Según el autor, los resultados observados se deben a que la reforma no sugirió que los salarios se mantuvieran constantes después de la reforma.

Conclusión

De acuerdo al anterior análisis, la ANDI encuentra que los proyectos de ley son inconvenientes.

Cordialmente,



Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Diciembre 2 de 2019

LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de diciembre 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: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

Refrendado por: Doctor *Alberto Echavarría Saldarriaga* - Vicepresidente de Asuntos Jurídicos ANDI.

Al Proyecto de ley número 129 de 2019 Senado

Título del proyecto: *por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo.*

Número de folios: Seis (6) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día lunes dos (2) de diciembre de 2019.

Hora: 12:40 p. 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 del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 04 - jueves, 2 de enero de 2020	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
	Págs.
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico proyecto de ley número 135 de 2018 Senado, por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso.....	1
Concepto jurídico Ministerio de Minas y Energía, proyecto de ley número 002 de 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de regulación de precios de los combustibles líquidos y se dictan otras disposiciones	1
Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social, al proyecto de ley número 053 de 2019 Senado, por medio de la cual se incentiva el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores y se dictan otras disposiciones.....	5

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social, proyecto de ley número 060 de 2019 Senado, por el cual se prohíbe la producción, uso, comercialización e importación del poliestireno expandido (icopor) y se dictan otras disposiciones.....	6
Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social, proyecto de ley número 080 de 2019 Senado, por medio de la cual se establecen medidas tendientes a la reducción de la producción y el consumo, de los plásticos de un solo uso en el territorio nacional, se regula un régimen de transición para reemplazar progresivamente por alternativas reutilizables, biodegradables u otras cuya degradación no genere contaminación, se crean mecanismos de financiación se dictan otras disposiciones.....	7
Concepto jurídico Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, proyecto de ley número 57 de 2018 Senado, por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones	8
Concepto jurídico, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, proyecto de ley número 070 de 2019, por medio de la cual se crea la Feria Nacional de las Cosechas en el marco del Día Nacional del Campesino	15
Concepto jurídico, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, proyecto de ley número 101 Senado de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones..	17
Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al proyecto de ley número 172 de 2019 Senado, 037 de 2018 Cámara, por medio del cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro	19
Concepto jurídico del Ministerio de Cultura al proyecto, de ley número 244 de 2018 Cámara, 283 de 2019 Senado, por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Ipanoré en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés, y se dictan otras disposiciones.....	25
Concepto jurídico ANDI, proyecto de ley número 212 de 2019 senado, por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo.....	29