



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 27

Bogotá, D. C., lunes, 15 de febrero de 2021

EDICIÓN DE 3 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se prohíbe el uso de doble empaque en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 098 de 2020 Senado
"Por medio de la cual se prohíbe el uso de doble empaque en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"

1. Antecedentes

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional, iniciativa de los HHSS. ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, HELENA CHAGUI, PAOLA HOLGUÍN, ERNESTO MACÍAS, AMANDA ROCIO GONZÁLEZ, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, CARLOS MEISEL, CIRO RAMÍREZ, JOSÉ ABDULIO GAVIRIA, SANTIAGO VALENCIA, JOHN HAROLD SUÁREZ, HONORIO HENRIQUEZ, GABRIEL JAIME VELASCO, CARLOS FELIPE MEJÍA Y PALOMA VALENCIA, los H.R. YENICA ACOSTA, JUAN MANUEL DAZA, OSCAR DARÍO PÉREZ, JOSÉ JAIME USCATEGUI, JUAN ESPINAL, ENRIQUE CABRALES, JOHN JAIRO BERRIO, HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ, CESAR EUGENIO MARTÍNEZ, LUIS FERNANDO GÓMEZ, JHON JAIRO BERMUDEZ, MARGARITA RESTREPO, ÁLVARO HERNÁN PRADA, JAIRO CRISTANCHO, JOSÉ VICENTE CARREÑO, JUAN DAVID VÉLEZ, EDWARD RODRÍGUEZ, RUBÉN DARÍO MOLANO, HERNÁN GARZÓN, GUSTAVO LONDOÑO, JENNIFER ARIAS, JUAN PABLO CELIS, GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI, OSCAR VILLAMIZAR, EDWIN BALLESTEROS Y RICARDO FERRO, y el ex senador ÁLVARO URIBE VÉLEZ, radicado en Secretaría de General del Senado de la República el día 20 de julio de 2020, tal como consta en Gaceta 601 de 2020.

El día 02 de septiembre del año en curso, mediante oficio número CQU-CS-CV19-1719-2020 se me designó como Ponente para primer debate en Comisión Quinta del Senado de la República.

2. Objeto del Proyecto de Ley.

Este proyecto de ley tiene por objeto prohibir en todo el territorio nacional a partir del año 2022, el uso de doble empaque y/o envase en todos los productos, exceptuando aquellos casos en los que sea absolutamente necesario.

3. Exposición de Motivos

El Centro Democrático se permite presentar este proyecto de ley que tiene por objeto prohibir la existencia de dobles empaque, en todo el territorio nacional, exceptuando aquellos casos en los que el doble empaque sea necesario.

Considerando la importancia de la conservación y protección del medio ambiente, es preciso cuestionar actuales sistemas de producción y consumo, centrando especial atención en el problema de la gestión de los residuos asociados a empaques de diferentes materiales y sus costes económicos, sociales y ambientales.

Colombia genera unos 12 millones de toneladas de residuos sólidos al año y solo recicla el 17%. En el caso de Bogotá, se generan unas 7.500 toneladas al día y se reciclan entre el 14% y el 15%, incluso por debajo del promedio nacional.¹

De acuerdo con resultados de análisis realizados durante el año 2015 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo de la OCDE, se evidenció que, del total de los residuos generados en Colombia, el 30% corresponden a residuos principalmente de papel, cartón, vidrio, plástico y metal; de los cuales una porción significativa corresponde a envases y empaques. Por sus características generales de baja biodegradabilidad, estos residuos mal gestionados, contribuyen a la contaminación del suelo y el agua.

Una de las razones que contribuye a la contaminación es la innecesaria existencia de doble empaque, esta práctica más que una medida para proteger el producto, resulta ser una estrategia de marketing en la cual el exceso de materiales impacta considerablemente el equilibrio ecológico. Solo en Estados Unidos se producen alrededor de 9 millones de toneladas de cartón por concepto de estos dobles empaques

Un ejemplo ilustrativo es el doble empaque de las cremas dentales, que contienen una caja de cartón, que carga un tubo de plástico donde efectivamente se encuentra el producto; a pesar de que este material es reciclable, la mayoría de las personas desechan la caja del producto generando más basura y desaprovechando todo el agua y energía que se utilizó para fabricarlas.

Además, es importante destacar que si bien el cartón del que está hecho el segundo empaque demora menor tiempo en degradarse en comparación con otros materiales, también produce impacto ambiental puesto que para obtener la celulosa de la que el cartón se compone, se necesita recurrir a la tala de árboles conllevando a largo plazo a la deforestación de amplias zonas.

Los argumentos anteriormente expuestos dan cuenta de la importancia de promover diferentes políticas que contribuyan a la protección ambiental, como lo es la prohibición de doble empaque establecido en el presente proyecto de ley. Revisando el derecho comparado, se encuentra que en países como Islandia esta prohibición ha llevado a la disminución de más del 90% de residuos derivados de estos dobles empaques.

Las disposiciones que se crean en virtud de la presente ley van de la mano con el desarrollo sostenible y responsable con el fin de proteger los ecosistemas y los recursos naturales.

¹ Informe "La contaminación plástica en Colombia y el mundo"- Greenpeace

4. Conflicto de Intereses

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los congresistas que examinen el presente Proyecto de Ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto de ley, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que tramite el mismo.

5. Contenido del Proyecto

ARTÍCULO 1. Objeto

ARTÍCULO 2. Definiciones

ARTÍCULO 3. Vigencia.

6. Modificaciones propuestas para primer debate en Comisión V Senado

Texto inicial Proyecto de ley	Texto Primer debate	Modificación
<p>Artículo 1. Objeto. Prohibase, en todo el territorio nacional a partir del año 2022, el uso de doble empaque y/o envase en todos los productos, exceptuando aquellos casos en los que sea absolutamente necesario.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará las excepciones dispuestas en el presente artículo.</p>	<p>Artículo 1. Objeto. Prohibase, en todo el territorio nacional a partir del año 2022, el uso de doble empaque y/o envase en todos los productos, exceptuando aquellos casos en los que sea absolutamente necesario para garantizar la calidad e inocuidad de los productos.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará las excepciones dispuestas en el presente artículo.</p>	Se complementa el primer artículo.
<p>Artículo 2. Definiciones. Para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Doble empaque y/o envase: Son aquellos casos en los que</p>	<p>Artículo 2. Definiciones. Para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Doble empaque y/o envase: Son aquellos casos en los que</p>	Sin modificaciones

un empaque y/o envase más grande contiene otro de menor tamaño en el cual viene el producto.	un empaque y/o envase más grande contiene otro de menor tamaño en el cual viene el producto.	
Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones

7. Proposición

De conformidad con las consideraciones presentadas, se solicita a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República, dar trámite y aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 098 De 2020 Senado** "Por medio de la cual se prohíbe el uso de doble empaque en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", conforme al texto propuesto.

Cordialmente,


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
 Senador de la República
 Coordinador Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY N° 098 DE 2020 SENADO.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROHÍBE EL USO DE DOBLE EMPAQUE EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Prohibase, en todo el territorio nacional a partir del año 2022, el uso de doble empaque y/o envase en todos los productos, exceptuando aquellos casos en los que sea absolutamente necesario para garantizar la calidad e inocuidad de los productos.

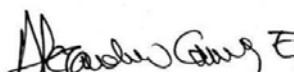
Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará las excepciones dispuestas en el presente artículo.

Artículo 2. Definiciones. Para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Doble empaque y/o envase: Son aquellos casos en los que un empaque y/o envase más grande contiene otro de menor tamaño en el cual viene el producto.

Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
 Senador de la República
 Coordinador Ponente

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las cuatro y cuarenta y cinco (04:45 p.m.) se recibió el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 098 de 2020 Senado** "Por medio de la cual se prohíbe el uso de doble empaque en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", firmado por el honorable senador Alejandro Corrales Escobar.

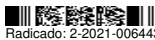
Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.


DELCY HOYOS ABAD
 Secretaria General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2020 SENADO

por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural.

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Honorable Congresoista ARTURO CHAR CHAJUB Senado CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;"> Radicado: 2-2021-006443 Bogotá D.C., 11 de febrero de 2021 14:58</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 5334/2021/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 240 de 2020 Senado - Por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural?</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa de la Procuraduría General de la Nación, tiene por objeto crear un marco jurídico general para facilitar y ampliar el acceso a la justicia a nivel territorial, local y rural.</p> <p>En desarrollo de lo anterior, en los artículos 5 al 7 del Proyecto, se propone la creación de los Sistemas Locales de Justicia (SLJ), los cuales agruparán instituciones públicas de nivel nacional y territorial, instituciones privadas, organizaciones sociales, normas y procedimientos que articulan el funcionamiento de la administración de justicia en un territorio. Se busca caracterizarlos como instancias de participación abierta para la sociedad, esenciales para el ejercicio de derechos, el fortalecimiento de la justicia propia y el tratamiento diferencial hacia las víctimas y grupos vulnerables. Respecto de la caracterización, el numeral 5.11 del artículo 5 que señala:</p> <p>ARTÍCULO 5º. CARACTERIZACIÓN. (...)</p> <p>5.11. Sostenible. El sistema de justicia local debe contar con los recursos públicos y privados necesarios para asegurar su permanencia y prestación de servicios de calidad. La inversión de los gobiernos nacionales y departamentales, el fortalecimiento de las finanzas municipales, y las alianzas con los sectores productivos deben garantizar su funcionamiento.</p> <p>Frente a esta disposición, no es claro en qué porcentaje de inversión deben contribuir los gobiernos y tampoco se evidencia cuál sería la fuente de financiación concreta para cumplir con dicha obligación. Así las cosas, se recuerda que, por un lado, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, señala que en los proyectos de ley se debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) e incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>el respectivo financiamiento, lo cual no se evidencia en la propuesta legislativa en estudio. Por otro lado, en relación con las entidades territoriales, también se debería señalar cómo estas entidades financiarían tal propuesta, pues se podría impactar en sus finanzas. En consecuencia, se solicita eliminar el numeral 5.11 del artículo 5 del Proyecto.</p> <p>Ahora bien, para implementar los Sistemas de Justicia Locales y Rurales (SJLR), en los artículos 8 al 13 de la propuesta, se establecen políticas para la construcción de la ciudadanía, la desconcentración judicial y fortalecimiento de las entidades territoriales. De dichas políticas se destacan, entre otras, las siguientes obligaciones: (i) las escuelas y colegios deberán articular procesos de formación en materia de derechos, deberes, acciones judiciales y mecanismos de resolución de conflictos; (ii) la creación de un modelo de asistencia y orientación jurídica sobre los mecanismos institucionales y alternativos; (iii) la expansión de los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple, (iv) el fortalecimiento de la Direcciones Seccionales de la Fiscalía General de la Nación y la provisión de medios técnicos y tecnológicos de la judicatura en los distritos judiciales, circuitos y municipios. Adicionalmente, (v) el fortalecimiento de los sistemas de información y gestión de las entidades territoriales; y (vi) la creación de modelos de justicia móvil.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, se advierte que las obligaciones derivadas de las políticas mencionadas pueden implicar erogaciones adicionales para las entidades públicas de orden nacional y territorial encargadas de su diseño, implementación y ejecución, las cuales no se encuentran contempladas en el MFMP y son incuantificables. Además, se evidencia que, en este punto, el Proyecto de Ley tampoco cumple lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p> <p>Por otro lado, en los artículos 14 al 25 del Proyecto, se crean como instancias territoriales de justicia la (i) Comisión de Acceso a la Justicia, encargada de formular la política pública de justicia con enfoques territoriales. Adicionalmente, a nivel territorial, las (ii) Comisiones Departamentales de Justicia y (iii) los Comités Locales de Justicia, como instancias de coordinación, articulación y complementación de la justicia local y rural. Asimismo, establece quienes serán sus integrantes y su funcionamiento.</p> <p>En el marco de las instancias territoriales de justicia, del numeral 15.5 del artículo 15 y el artículo 18, se desprende que para el desarrollo de sus funciones se creará un Sistema de Información Único de Justicia Local y Rural interoperable con otro sistemas de información y bases de datos, así como la adopción de políticas, estrategias, proyectos, protocolos y asistencia técnica por parte de las entidades públicas nacionales para la implementación de las referidas medidas por parte de las entidades territoriales. Así las cosas, este Ministerio prevé que su ejecución conlleve gastos adicionales a los actualmente previstos en el Marco de Gasto respectivo por parte de las entidades involucradas.</p> <p>Con el fin de determinar el costo fiscal de ese sistema, a modo de ejemplo, se recurrió a información proveniente del Ministerio del Interior², y de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia³, con la que se concluye que la estructuración y puesta en marcha de un registro de cobertura nacional asciende a la suma de \$17 mil millones en el primer año, donde se incluyen los costos asociados a la compra de equipos, diagnóstico, arquitectura, integración con otras fuentes de información, minería de datos y producción. A partir del segundo año, los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica representan costos de alrededor de \$10.6 mil millones anuales que comprenden disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la misma.</p> <p><small>² Oficio enviado el 3 de febrero de 2017 por el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior. A precios del 2020 ³ Oficio No. S-2016-294519/DIPON-OFPLA-40, 1 enviado el 27 de octubre de 2016. A precios del 2020</small></p>
<p>Por otro lado, dentro del contexto territorial y en el marco de lo expuesto, llama la atención el carácter imperativo de los artículos 6, 12 y el numeral 13.1 del artículo 13, que establecen que el SJLR se integrará, entre otras, por autoridades administrativas del nivel departamental, estableciendo que éstas celebrarán contratos y concurrirán en proyectos de inversión en justicia en los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo y sus respectivos presupuestos. Dichas medidas al ser imperativas podrían vulnerar la autonomía de las entidades territoriales, consagrada en el artículo 287 de la Carta Política.</p> <p>Igualmente, se debe mencionar que el artículo 27 faculta a los alcaldes municipales y gobernadores para que en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial creen núcleos de justicia local. Los núcleos serán lugares que deberán contar con un mínimo vital de infraestructura física y tecnológica que permita la prestación efectiva de servicios de justicia rural. Para la operación de estas instancias los departamentos contribuirán al cubrimiento de su infraestructura, especialmente en los municipios afectados por la violencia y la pobreza, y los municipios de 5ª y 6ª categoría y, entre otros, podrán, (i) dotar tecnológicamente los lugares, (ii) nombrar inspectores rurales departamentales, (iii) cofinanciar jornadas periódicas de justicia rural y, (iv) adelantar mediante convenios con instituciones educativas programas de formación y capacitaciones de operadores jurídicos y educación legal a la comunidad.</p> <p>Asimismo, el artículo 28 establece que los departamentos y municipios en la elaboración de sus planes de desarrollo tendrán en cuenta la incorporación de programas y proyectos de inversión para el fortalecimiento de la justicia local y rural. Por su parte, el artículo 29 señala que el Gobierno nacional y las entidades territoriales podrán suscribir contratos plan en los que se comprometan recursos de fuente nacional, territorial y de otras fuentes, para la financiación conjunta de proyectos de inversión para el fortalecimiento de la justicia local y rural.</p> <p>Frente a estas disposiciones, que establecen deberes de índole facultativa, preocupa que el Proyecto de Ley no contiene una fuente concreta y explícita de financiación para el cumplimiento de las obligaciones que adquirirían las entidades territoriales, toda vez que estas incurrirían en gastos adicionales para acatar la iniciativa legislativa en estudio.</p> <p>Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable a la iniciativa del asunto, dado que el Proyecto Ley implicaría un posible aumento del gasto público y, en consecuencia, afectaría, por un lado, las finanzas de la Nación al generar costos fiscales que no se encuentran previstos en el MFMP ni en el Marco de Gasto de los Sectores y, por otro, las finanzas de las entidades territoriales. Adicionalmente, no cumple con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p> <p>Finalmente, este Ministerio manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ Viceministro General DGP/INDAF Elaboró: Juana Alejandra Jaramillo Díaz Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco Con copia: Dr. Gregorio Eijach Pacheco, Secretario General del Senado de la República.</p> <p>Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ Viceministro General</p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; background-color: #f0f0f0;"> <h3>CONTENIDO</h3> </div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 27 - lunes, 15 de febrero de 2021</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">PONENCIAS</p> <p>Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 098 de 2021 Senado, por medio de la cual se prohíbe el uso de doble empaque en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones..... 1</p> <p style="text-align: center;">CONCEPTOS JURÍDICOS</p> <p>Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 240 de 2020, por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural 3</p> <p style="text-align: center;">IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2021</p>