



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 576

Bogotá, D. C., viernes, 27 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### COMISIÓN ESPECIAL DE VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### (CONCEPTO FAVORABLE AL PROYECTO DE CREACIÓN DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN (RAP) DE LOS DOS MARES)

Comisión Especial de Vigilancia y Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial

Bogotá, DC., 20 de mayo de 2022

H. Senador

**Mauricio Gómez Amín**  
Presidente

H. Senador

**Eduardo Emilio Pacheco Cuello**  
Vicepresidente

**Doctora Sandra Ovalle García**

Secretaria

General

Comisión de Ordenamiento Territorial  
Senado de la República Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia con concepto favorable al proyecto de creación de la Región Administrativa y de Planificación-RAP De los dos Mares.

Respetados doctores:

En cumplimiento a la designación encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y conforme a lo establecido en el artículo 306 de la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992, el artículo 30 de la ley 1454 de 2011, la Ley 1962 de 2019, y la Resolución de Mesa Directiva Senado No. 29 de 2011, los respectivos Ponentes procedemos a rendir informe de ponencia para concepto favorable al proyecto creación de la Región Administrativa y de Planificación RAP De los Mares, conformada por los departamentos de Antioquia y Chocó.

El Gobernador del departamento de Antioquia, doctor Aníbal Gaviria Correa y el secretario de Gobierno con funciones de Gobernador del departamento del Chocó, doctor William Halaby Palomeque, el día 18 de mayo de 2022 en sesión formal de la Comisión de Ordenamiento Territorial, radicaron la solicitud de concepto previo para la creación de la Región Administrativa y de Planificación-RAP De los dos Mares.

Por su parte, la Mesa Directiva de la Comisión el día 18 de mayo del año en curso, designó como ponentes del concepto previo a los H. Senadores Mauricio Gómez Amín (Coordinador), Efraín Cepeda Sarabia, Jesús Alberto Castilla, Jorge Eduardo

Londoño, María del Rosario Guerra, Miguel Amín Escaf, Fabián Castillo Suarez, Eduardo Pacheco.

De acuerdo a lo contemplado en la Resolución MDS No. 29 de 2011, la Comisión realizó la audiencia pública, no presencial, el día 18 de mayo de 2022.

Teniendo en cuenta que la solicitud elevada por los Señores Gobernadores ante la Comisión, cumple con los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, se procede a rendir el informe de ponencia en los siguientes términos:

#### 1. Introducción y caracterización del proceso.

En Colombia se viene impulsando la cooperación entre entidades territoriales, facilitando y favoreciendo el uso de esquemas de asociatividad territorial, y permitiendo con esto, el desarrollo de estrategias comunes, para lo cual surgen diversos esquemas de asociación en función de su finalidad.

Es así como los departamentos de Chocó y Antioquia presentan un conjunto de factores de convergencia que facilitan entre ambos, la generación de condiciones propias para el desarrollo de un trabajo articulado a través de estrategias económicas, sociales, ambientales, comerciales, agrícolas y culturales, teniendo como propósito promover lineamientos comunes de gobernanza para ambos departamentos, de forma tal que se incrementen las capacidades institucionales, la gestión multinivel, así como el aprovechamiento de los diferentes instrumentos de gestión y financiación de forma articulada.

La conformación de una Región Administrativa y de Planificación - RAP entre los departamentos de Antioquia y Chocó, permitirá promover la solidaridad entre las entidades territoriales y fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento en ambos departamentos, apostándole al logro de objetivos comunes e impulsando su desarrollo integral, a nivel económico, social, ambiental y cultural.

A partir de los procesos de regionalización los departamentos de Antioquia y Chocó actuando según lo dispuesto en el marco artículo 306 de la Constitución Política, y reglamentado por la Ley 1454 de 2011 han emprendido el presente proceso de regionalización. Este panorama se ve enmarcado por: a) La expedición de la LOOT; b) La constitución de un Sistema General de Regalías (SGR), que define bolsas y fondos de recursos para apalancar iniciativas encaminadas al logro de la compensación y el desarrollo regional; y c) la definición de políticas e instrumentos para el desarrollo y la integración territorial en el Plan de Desarrollo Nacional.

<p>El escenario de región se ve fortalecido en torno a la expedición de la Ley 1962 de 2019, que se ocupa de dictar las normas para fortalecer la RAP y establecer las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial (RET).</p> <p>Con lo anterior, y debido a las voluntades manifestadas suscriben en la ciudad de Medellín el 25 de febrero de 2020, los Departamentos interesados en conformar la presente RAP (Documento de Acuerdo de Voluntades anexo al presente informe de ponencia), radicado ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República el pasado 18 de mayo de 2022, para la creación de la Región Administrativa y de Planificación-RAP de los Dos Mares, conformada por los Departamentos de Antioquia y Chocó, conforme a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias a las que debe estar sujeto dicho proyecto.</p> <p>El acuerdo de Voluntades en mención se planteó con miras a la integración y consolidación de la Región como un territorio conformado y como una gran oportunidad para lograr la integración y consolidación regional compilando un conjunto de factores de convergencia que facilitan entre ambos departamentos, la generación de condiciones propias para el desarrollo de un trabajo articulado a través de estrategias económicas, sociales, ambientales, comerciales, agrícolas y culturales, teniendo como propósito promover lineamientos comunes de gobernanza para ambos departamentos, de forma tal que se incrementen las capacidades institucionales, la gestión multinivel, así como el aprovechamiento de los diferentes instrumentos de gestión y financiación de forma articulada, a través de las siguientes líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Línea 1. Planificación y ordenamiento territorial</li> <li>● Línea 2. Priorización del sistema de infraestructura de movilidad</li> <li>● Línea 3. Cambio climático y Gestión del riesgo</li> <li>● Línea 4. Infraestructura para el crecimiento verde de Chocó y Antioquia</li> <li>● Línea 5. Protección ambiental</li> <li>● Línea 6. Gestión de dinámicas migratorias Chocó – Antioquia</li> <li>● Línea 7. Herencias étnicas y arraigos territoriales</li> <li>● Línea 8. Gobernanza común</li> </ul> <p>La creación de la RAP de los Dos Mares permitirá adelantar acciones conjuntas tendientes a velar por el bienestar de dos culturas hermanas y dos pueblos con convicciones similares, con la cual se busca crear una mejor condición de vida para</p>	<p>sus habitantes y posicionar a la zona como un eje de desarrollo que propenda por la creación de nuevos sectores innovadores, el fortalecimiento de sectores tradicionales, el aumento de la productividad y la competitividad comercial, y la ejecución de proyectos de alto impacto para las diferentes subregiones.</p> <p>Los departamentos de Chocó y Antioquia presentan un conjunto de factores de convergencia que facilitan entre ambos, la generación de condiciones propias para el desarrollo de un trabajo articulado a través de unos escenarios propuestos donde se trabajaran conjuntamente las líneas de acción determinadas en el Acuerdo de Voluntades: Infraestructura y Conectividad, Seguridad y Gobernanza, Identidad y Territorio, Biodiversidad Ambiental y Sostenibilidad y Bienestar y Equilibrio Social, teniendo como propósito promover lineamientos comunes de gobernanza para ambos departamentos, de forma tal que se incrementen las capacidades institucionales, la gestión multinivel, así como el aprovechamiento de los diferentes instrumentos de gestión y financiación de forma articulada.</p> <p>Destacando algunos aspectos relevantes con esta oportunidad, se destacan las condiciones ambientales y físicas de los municipios que hacen parte de los atributos de esta región, así como su alta multiplicidad de manifestaciones artísticas y culturales, producto de la riqueza social de sus gentes.</p> <p>En este sentido, la conformación de una Región Administrativa y de Planificación - RAP entre los departamentos de Antioquia y Chocó, destaca la promoción de la solidaridad entre las entidades territoriales y fortalece los procesos de planificación y ordenamiento en ambos departamentos, apostándole al logro de objetivos comunes e impulsando su desarrollo integral, a nivel económico, social, ambiental y cultural, logrando con esto mejorar las condiciones de calidad de vida de la población.</p> <p>Cómo se desarrolla en el Documento Técnico de Soporte anexo a la presente ponencia, la articulación de las aglomeraciones urbanas de los Departamentos de Chocó y Antioquia representan una oportunidad de conectividad para ambos departamentos, acercando a Antioquia a los flujos de comercio exterior del Pacífico y articulando a Chocó con los Flujos hacia Urabá y el resto del Caribe, a partir de la consolidación de los proyectos de infraestructura de transporte intermodal y la planificación concertada.</p>
<p>Destacando estrategias con el fin de facilitar el tránsito de mercancías en dirección a ejes viales y férreos, a través de la adecuación de vías de segundo y tercer nivel y/o la puesta en marcha de un proyecto de cable aéreo que comuniquen las diferentes veredas de la región con una central de acopio de productos, para lo cual una Región Administrativa y de Planificación-RAP, facilitaría este tipo de desarrollos, en donde se hace evidente que una conexión entre los dos departamentos, potenciaría los mercados domésticos e internacionales, promoviendo la competitividad.</p> <p>Por otro lado, se promoverá el desarrollo agropecuario y turístico, otro de los elementos importantes para la conformación de esta Región Administrativa y de Planificación, teniendo en cuenta sus potencialidades.</p> <p>Cabe destacar que los dos departamentos gozan de una posición geográfica estratégica privilegiada, Antioquia se encuentra situado al noreste del país, sobre la zona septentrional de las cordilleras Central y Occidental y hace parte de las cuencas de los ríos Cauca y Magdalena. Sus territorios hacen parte de las regiones naturales Andina y Caribe. Cuenta con una superficie de 63.612 kilómetros cuadrados (km<sup>2</sup>) lo que representa el 5,6% del territorio nacional. Limita al norte con el mar Caribe y con el departamento de Córdoba, al occidente con el departamento del Chocó, al oriente con los departamentos de Bolívar, Santander y Boyacá, y al sur con los departamentos de Caldas y Risaralda.</p> <p>Por su parte, el departamento del Chocó se encuentra localizado al noroeste del país, en la región del Pacífico colombiano. Cuenta con una superficie de 46.530 km<sup>2</sup> lo que representa el 4,07% del territorio nacional. El Chocó limita por el Norte con la República de Panamá (Darién) y el mar Caribe, por el Este con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca, por el Sur con el departamento del Valle del Cauca, y por el Oeste con el océano Pacífico.</p> <p>El sistema hidrográfico del departamento del Chocó es uno de los más abundantes e interesantes del país, debido principalmente a que es uno de los sectores con mayor promedio de lluvias en el mundo. Sus principales ríos son el Atrato y el San Juan y Baudó.</p> <p>La importancia de la localización geoestratégica de ambos departamentos radica en que la Región del Caribe, a través de los estrechos continentales, es el único lugar con la posibilidad de interconectar, mediante canales como el de Panamá, los más grandes mercados del mundo actual: la costa atlántica de los Estados Unidos y la</p>	<p>Comunidad Económica Europea con la Cuenca del Pacífico, situación que da a conocer la Región como la puerta de entrada al continente americano.</p> <p>En este sentido, la conformación de una Región Administrativa y de Planificación - RAP entre los departamentos de Antioquia y Chocó, destaca la promoción de la solidaridad entre las entidades territoriales y fortalece los procesos de planificación y ordenamiento en ambos departamentos, apostándole al logro de objetivos comunes e impulsando su desarrollo integral, a nivel económico, social, ambiental y cultural, logrando con esto mejorar las condiciones de calidad de vida de la población.</p> <p>Sin lugar a dudas la asociación de estos dos importantes departamentos, permitirá afianzar sus lazos de hermandad que siempre los ha unido en cuanto a sus límites físicos, geográficos, así como sus relaciones comerciales y culturales de sus habitantes y facilitará la gestión y viabilización de proyectos y macroproyectos en desarrollo de las vías estratégicas contempladas.</p> <p>Cabe destacar que los proyectos relacionados con el eje Priorización del sistema de infraestructura de movilidad, son los más destacados, por ejemplo, la vía Medellín-Quibdó, la cual pasa por Bolombolo-Antioquia y se une con la vía Pacífico Tres que viene del Sur de Colombia, del Valle del Cauca y los departamentos del Eje Cafetero, vía que conecta a Quibdó con estos departamentos y con el país.</p> <p>Otro Proyecto que se está adelantando entre los dos departamentos es la construcción de un Túnel entre los municipios de Ciudad Bolívar en Antioquia y el Carmen de Atrato en Chocó permitiendo disminuir costos y tiempo, conectando a futuro con Quibdó y con el Puerto que se tiene previsto realizar en el Chocó, que reúna todas las características de la ingeniería verde, sostenible, ambiental, regenerativa.</p> <p>Por otra parte se viene adelantando la recuperación de la seguridad y navegabilidad del Río Atrato y mejorar las condiciones todos los habitantes de Antioquia y el Chocó del eje trascendental en cumplimiento y como plan de acción de la Sentencia T-622-16 del Río Atrato respecto de la protección de la salud y bienestar de las comunidades, y la interconexión de Bojayá en el Chocó y Vigía del Fuerte. Igualmente se viene trabajando en la ampliación de la pista del Aeropuerto Vigía del Fuerte en Antioquia.</p>

<p>Resaltando que el PIB Nacional de Antioquia es del 12% y el del Chocó es del 0.4% uno de los propósitos de la creación de la RAP de los Dos Mares es aunar esfuerzos entre los dos departamentos para impulsar los proyectos y la satisfacción de las necesidades básicas del departamento del Chocó; educación; ciencia, tecnología, seguridad alimentaria, entre otros.</p> <p>Para tal fin se deben aprovechar las riquezas que poseen los dos departamentos para adelantar las apuestas contempladas en las líneas de acción de la RAP, es decir, la planificación y ordenamiento territorial, priorización del sistema de infraestructura de movilidad, cambio climático y gestión del riesgo, infraestructura para el crecimiento verde de Chocó y Antioquia, protección ambiental, gestión de dinámicas migratorias Chocó-Antioquia, herencias étnicas y arraigos territoriales y, gobernanza común.</p> <p>La RAP de Dos Mares estará conformada por 30 municipios del Chocó y 125 de Antioquia para un total de 155 municipios; en cuanto a población, aproximadamente siete millones de personas se beneficiarán de los diferentes proyectos que se originen en la RAP.</p> <p>Por otra parte, esta Comisión se une a la solicitud del Gobernador (E) del departamento del Chocó al Ministerio de la TIC, en el sentido de que el Ministerio realice las acciones necesarias para mejorar el problema de conectividad, puesto que todos los municipios del departamento del Chocó están fuera del índice de calidad, debido a que no se está cumpliendo con la misionalidad de los servicios de conectividad, limitando el progreso y desarrollo en el departamento.</p> <p>En el marco de estas actividades, las RAP han desarrollado sus actuaciones según lo dispuesto en el marco artículo 306 de la Constitución Política, y reglamentado por la Ley 1454 de 2011 han emprendido el presente proceso de regionalización. Este panorama se ve enmarcado por: a) La expedición de la LOOT; b) La constitución de un Sistema General de Regalías (SGR), que define bolsas y fondos de recursos para apalancar iniciativas encaminadas al logro de la compensación y el desarrollo regional; y c) la definición de políticas e instrumentos para el desarrollo y la integración territorial en el Plan de Desarrollo Nacional.</p> <p>El escenario de región se ve fortalecido en torno a la expedición de la Ley 1962 de 2019, que se ocupa de dictar las normas para fortalecer la RAP y establecer las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial (RET).</p>	<p>Con los documentos anexos se evidencia el compromiso y voluntad política para esta apuesta regional, y aspectos de biodiversidad como uno de los elementos que los departamentos ofrecen y pueden potencializar con la conformación de la RAP. Igualmente, se hace explícito el compromiso de designación presupuestal, se identifica el potencial y oportunidad a través del esquema asociativo territorial para la gestión de recursos nacionales e internacionales en la inversión de programas estratégicos regionales.</p> <p>La financiación de los gastos administrativos y de funcionamiento de la RAP de los Dos Mares, se tiene previstos a través de los recursos propios bajo los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003.</p> <p>El análisis financiero de la entidad se realizó bajo el principio rector de la equidad, complementariedad y proporcionalidad, con base en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (IDC) netos de cada uno de los departamentos.</p> <p>Luego de la evaluación correspondiente, para la financiación de la RAP de los Dos Mares, destinarán una partida de los ICLD, para cada uno de los Departamentos. Cada Gobernador asumió este escenario y lo reitero a través de acta de concertación de escenario financiero anexa al presente informe de ponencia</p> <p>Por otra parte, para los gastos de inversión se espera contar con incentivos del Gobierno Nacional; recursos del sector privado; así como recursos provenientes de cooperación internacional.</p> <p><b>2. La relación de la RAP de los Dos Mares con los principios rectores del Ordenamiento Territorial (OT)</b></p> <p>De acuerdo con la disposición contemplada en el artículo 2° de la Ley 1454 de 2011, el Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio-</p> <p>El gran reto que se despliega de esta figura normativa es lograr una armonización entre los elementos políticos- administrativos, y otros elementos esenciales como el ambiental, étnico, cultural, geográfico y económico, garantizando la presencia de institucionalidad en todo el espacio geográfico y proximidad con la ciudadanía.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación establece que "el eje de los esquemas asociativos consiste en la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la</p>
<p>gestión de servicios, y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, permitiendo abordar procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada más allá de la limitada perspectiva local".</p> <p>La constitución de la Región Administrativa de Planificación RAP de los Dos Mares, debe encontrarse acorde al cumplimiento de los principios rectores del ordenamiento territorial, definidos por la LOOT en su artículo 3°. En particular, se destaca el numeral 5° que hace referencia a la regionalización: "El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia dónde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional".</p> <p>En este principio se conjugan múltiples elementos del ordenamiento territorial como: concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, gradualidad y flexibilidad y equidad social y equilibrio territorial. La Región Administrativa de Planificación RAP de los Dos Mares, se constituye como un escenario de gestión común esencial generando alternativas de solución y desarrollo a través de múltiples actores basándose en aquellos acuerdos interadministrativos que dan vida al presente esquema asociativo.</p> <p>En el marco de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, la Región Administrativa de Planificación RAP de los Dos Mares, como esquema asociativo, más allá de su conformación como persona jurídica, es una representación institucional para enfrentar los desafíos y problemáticas del territorio, garantiza la gobernanza en una escala multinivel proponiendo alternativas complementarias entre los Departamentos.</p> <p>Sus principios permiten que se constituya en un escenario de integración voluntario por los entes territoriales participantes quienes invierten sus esfuerzos a favor de</p>	<p>una visión de región, esta voluntad quedará explícita tanto en el Acuerdo Interadministrativo, como en las Ordenanzas que permitirán su conformación.</p> <p><b>3. Marco Legal del concepto a emitir</b></p> <p>La Constitución Política de 1991 crea la posibilidad de conformar regiones como espacios para planificar y gestionar soluciones a problemáticas y temáticas que dada su naturaleza y cobertura sobrepasan individuales de los entes territoriales; se pueden denominar como del ámbito supradepartamental o subnacional.</p> <p>Este panorama ha permitido gestar ejercicios político-administrativos de regionalización, con la finalidad de generar estrategias para la coordinación de políticas públicas y la consecución de proyectos de desarrollo territorial. Es así como a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en el 2011, estos ejercicios de coordinación regional pueden materializarse.</p> <p>El Congreso de la República, como órgano competente, expidió la Ley 1454 de 2011, para dotar al ordenamiento jurídico nacional de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; a su vez La Ley 1454 de 2011 en su artículo 30 establece que las Regiones Administrativas y de Planificación son entidades conformadas por dos o más departamentos, las cuales cuentan con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la misma ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal. Es importante destacar que las entidades territoriales que conforman esta figura asociativa conservan en todo caso su identidad política y territorial.</p> <p>La Mesa Directiva del Senado de la República creó el procedimiento para la expedición del concepto previsto en el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, mediante la expedición de la Resolución número 029 del 13 de septiembre de 2011, donde establece los requisitos que debe contener el proyecto que se radique para obtener el concepto previo en torno a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación.</p> <p><b>4. Cumplimiento de requisitos para solicitud del concepto favorable establecidos en la Resolución de MDS del 029 de 2011:</b></p> <p>Revisada la solicitud del concepto favorable, se pudo verificar que contiene los siguientes requisitos:</p>

<p>1. Artículo 1°. Solicitud. Se presentó solicitud debidamente fundamentada en documento escrito conjunto, acompañada de los siguientes documentos:</p> <p>a. Acto administrativo de la corporación pública de elección popular, específicamente para concurrir a la creación de la RAP dos mares, junto con la respectiva exposición de motivos. La solicitud contiene la ordenanza por parte de la Asamblea Departamental, con la correspondiente exposición de motivos.</p> <p>b. Soportes técnicos, normas y argumentos jurídicos que den cuenta de la relación entre los departamentos de Chocó y Antioquia, y su continuidad geográfica para fundamentar la solicitud de adhesión a la región.</p> <p>c. Los demás soportes técnicos, jurídicos, documentos y estudios que demuestran el acogimiento de lo establecido especialmente en los artículos 2°, 3°, 9°, 10, 17, 27, 30, 31 y 32 de la Ley 1454 de 2011.</p> <p>d. La certificación o constancia, sobre la pertenencia o no a otra región administrativa y de planificación o región administrativa y de planificación especial, por parte de los departamentos de Antioquia y Chocó.</p> <p>Conforme a lo establecido en la Resolución de Mesa Directiva del Senado MDS No. 29 de 2011, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, realizó la respectiva audiencia pública no presencial el día 18 de mayo de 2022, contando con la participación del gobernador del departamento de Antioquia, el Gobernador (E) del Departamento del Chocó la Federación Nacional de Departamentos, la academia, el sector productivo y la ciudadanía en general.</p> <p><b>5. Proposición.</b></p> <p>Teniendo en cuenta que la solicitud de concepto previo presentada por los departamentos de Antioquia y Chocó para a la creación de la Región Administrativa y de Planificación-RAP de los Dos Mares, cumple con los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios y que la Comisión Especial de Vigilancia y Seguimiento al Proceso de Descentralización y</p>	<p>Ordenamiento Territorial cumplió con los procedimientos establecidos en las mismas normas, se solicita a los H. Senadores integrantes de la Comisión aprobar el informe de ponencia: CONCEPTO FAVORABLE para la creación de la Región Administrativa y de Planificación-RAP de los Dos Mares.</p> <p>De la Honorable Comisión,</p> <table border="1"> <tr> <td> HS. Mauricio Gómez Amin Coordinador de Ponentes</td> <td> HS. María del Rosario Guerra de la E. Ponente</td> </tr> <tr> <td> HS. Efraín Cepeda Sarabia</td> <td> HS. Jorge Eduardo Londoño Ponente</td> </tr> <tr> <td> HS. Fabián Castillo Suárez Ponente</td> <td> HS. Jesús Alberto Castilla Ponente</td> </tr> <tr> <td> HS. Miguel Amin Escaf Ponente</td> <td> EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO Ponente</td> </tr> </table>	 HS. Mauricio Gómez Amin Coordinador de Ponentes	 HS. María del Rosario Guerra de la E. Ponente	 HS. Efraín Cepeda Sarabia	 HS. Jorge Eduardo Londoño Ponente	 HS. Fabián Castillo Suárez Ponente	 HS. Jesús Alberto Castilla Ponente	 HS. Miguel Amin Escaf Ponente	 EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO Ponente
 HS. Mauricio Gómez Amin Coordinador de Ponentes	 HS. María del Rosario Guerra de la E. Ponente								
 HS. Efraín Cepeda Sarabia	 HS. Jorge Eduardo Londoño Ponente								
 HS. Fabián Castillo Suárez Ponente	 HS. Jesús Alberto Castilla Ponente								
 HS. Miguel Amin Escaf Ponente	 EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO Ponente								

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se establece el café como producto insignia nacional y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY N°270 DE 2021</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL CAFÉ COMO PRODUCTO INSIGNIA NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</i></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p><b>1. SÍNTESIS DEL PROYECTO</b></p> </div> <p>La caficultura colombiana sigue siendo un sector de especial relevancia para la estabilidad económica y social del país y se perfila fundamentalmente como un eje articulador del desarrollo rural en un posible entorno de posconflicto. (Colombia, 2015, pág. 11).</p> <p>La presente ley tiene como objeto desarrollar una política al café como un producto insignia nacional para los colombianos. De la misma manera, se autoriza la denominación de origen de café de Colombia, para que los empaques que sean comercializados dentro de territorio colombiano mantengan la característica de su país de origen en el empaque en el que se encuentran, manteniendo su autorización para la certificación ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.</p> <p>Por último, se busca que se incentive el consumo de café en el país mediante la coordinación de los ministerios de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Cultura, y el Ministerio del Deporte, los cuales implementarán estrategias de promoción de consumo territorio colombiano.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p><b>2. TRÁMITE DEL PROYECTO</b></p> </div> <p><b>Origen:</b> Congresional</p> <p><b>Autores de la iniciativa:</b></p> <p>Honorables Congresistas: Iván Leónidas Name Vázquez</p>	<p><b>TRAMITE EN SENADO DE LA REPUBLICA</b></p> <p><b>Ponente Primer Debate:</b> H.S: Daira Galvis Méndez</p> <p>El día catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno 2021 fue radicado informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 270 de 2021 Senado "Por medio del cual se establece el café como Producto Insignia Nacional y se dictan otras disposiciones", firmado por la honorable senadora Daira de Jesús Galvis Méndez.</p> <p>El día diecisiete (17) de mayo de dos mil veintidós (2022) en la sesión mixta de la comisión quinta del senado de la república se dio ponencia al informe del proyecto de ley No. 270 de 2021 Senado "Por medio del cual se establece el café como Producto Insignia Nacional y se dictan otras disposiciones" por parte de la ponente la honorable senadora Daira de Jesús Galvis Méndez.</p> <p>Fue aprobada la proposición de como termina el informe de ponencia para primer debate; Se presentaron modificaciones sobre cuatro (4) articulados del proyecto de ley, tres (3) por el honorable senador Pablo Catatumbo Torres Victoria sobre los artículos 3, 8,9. Y una (1) por la honorable Senadora Daira de Jesús Galvis Méndez sobre el artículo trece (13)</p> <p>Posteriormente se procedió a la votación de los articulados del proyecto de ley sobre los cuales no se presentaron ninguna proposición, los cuales fueron aprobados por unanimidad por la comisión.</p> <p>De manera siguiente se procedió a la votación de los artículos que presentaban proposición de modificación la cual su votación fue la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• votación sobre la aprobación de la modificación del artículo 3 por el Sí: 12 votos por el No: 0.</li> <li>• votación sobre la aprobación de la modificación del artículo 8 por el Sí: 10 votos por el No: 2.</li> <li>• votación sobre la aprobación de la modificación del artículo 9 por el Sí: 9 votos por el No: 2.</li> <li>• votación sobre la aprobación de la modificación del artículo 13 por el Sí: 12 votos por el No: 0.</li> </ul> <p>En consecuencia fue aprobado el proyecto de ley en primer debate.</p>
---	---

<div data-bbox="170 466 756 499" style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p><b>3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN</b></p> </div> <p>Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el pasado 03 de diciembre fui designado ponente en primer debate del Proyecto de Ley No. 270 de 2021 "Por medio del cual se establece el café como Producto Insignia Nacional y se dictan otras disposiciones"</p> <div data-bbox="170 633 756 667" style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p><b>4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</b></p> </div> <p>Se busca mejorar el bienestar de los caficultores de Colombia y adoptar medidas para la protección, mejoramiento, promoción y aumento del consumo interno del Café de Colombia, a través de la declaratoria del café como producto insignia nacional.</p> <p>Se hará mediante la declaración del Café de Colombia como producto insignia nacional, con base en la importancia del Café de Colombia como producto y bebida nacional, resaltando su importancia en la economía nacional y como parte integral del patrimonio gastronómico y de la identidad cultural de la nación en las regiones donde se lleva a cabo su producción.</p> <p>Se pretende que el Gobierno Nacional, a través de las distintas entidades competentes, promueva y proteja el origen y la calidad del café colombiano, desarrollando actividades relacionadas con el consumo, promoción turística, la protección y conservación del Café de Colombia.</p> <p>También, con este proyecto, se busca que se rotule y especifique el país de origen real en cada uno de los empaques de café que se comercializan en territorio colombiano, esto con el fin de que todos podamos conocer si consumimos o no nuestro propio café. El objetivo de esta metodología busca establecer las acciones de promoción del consumo del Café de Colombia, generando más demanda sobre lo producido en nuestro país.</p>	<div data-bbox="829 422 1416 455" style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p><b>5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY</b></p> </div> <p>El mercado internacional del café ha evolucionado aceleradamente durante el último cuarto de siglo por el aumento en la productividad por hectárea cultivada en Brasil y Vietnam. Sin embargo, en Colombia el panorama es contrario, el aumento en los costos de producción, la disminución en la mano de obra disponible y la caída en la productividad por hectárea de café han provocado una pérdida importante de la participación en el mercado internacional. Para 1992, el país produjo 16 millones de sacos anuales, la mayor producción en su historia, mientras que para 2012 se producían solo 8.5 millones. En este orden de ideas, al principio de la década de los 90 la producción de Colombia equivalía al 21.5% de la producción mundial, mientras que en 2012 solo era de 6.3%. Sin embargo, actualmente Colombia es el mayor productor mundial de café arábigo suave lavado, produjo en 2020 13,9 millones de sacos de 60 kilos de café verde, 6 por ciento menos frente a la cosecha de 2019 de 14,7 millones de sacos. Cifra que se encuentra dentro de los estimativos previstos por la Federación Nacional de Cafeteros (FNC).</p> <p>La realidad del sector cafetero en Colombia se puede empezar a dimensionar, entendiéndolo, por ejemplo, que el 96% de los productores nacionales tienen menos de 5 hectáreas y que estos pequeños productores representan el 70% de la producción nacional. Por tal razón, es esencial preservar no solo la estabilidad de sus ingresos sino lograr condiciones mínimas de seguridad social para el desarrollo de su actividad, incentivando así apertura de nuevas unidades productivas y relevo generacional para todas las etapas de la producción.</p> <p>El café es un producto que se caracteriza por la inestabilidad del precio internacional, una demanda formada por calidad y disponibilidad principalmente, con una baja elasticidad precio de la oferta y de la demanda. También por la existencia de demanda por inventarios y la concentración de la oferta y la demanda mundial (Patrón, 1995, página 3).</p> <p>Han sido aplicadas por el fondo administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, quien paga a los productores, con las reservas que surgen de las ganancias, cuando los precios son altos (Patrón, 1995, página 4). Otra vía es el endeudamiento, orientado a favorecer precios más estables que los ofrecidos por el mercado internacional.</p>
<p>De acuerdo con Steiner, Salazar y Becerra, la política cafetera ha perseguido simultáneamente la estabilización de precios y la maximización del ingreso del productor. Según los autores, una elevada transmisión del precio externo al interno en periodos de precios externos al alza, y una baja transmisión y costos onerosos para el fisco por la vía de subsidios, cuando los precios bajan, han sido característicos hasta la situación de dificultad de 2015. (Roberto Steiner, 2008, págs. 1,2)</p> <p>La política cafetera tiene sus orígenes en 1928 con el nacimiento del gremio cafetero, mediante el recibo de recursos recaudados por la Nación por impuestos sobre las exportaciones de café. Para 1958, por la vía del aumento de los precios, se desarrolló un acuerdo de cuotas, el cual buscaba dar seguridad a países productores. Esto promovió formas de crecimiento endógeno. Ya en 1989 se terminó el acuerdo de cuotas de exportación y en 1993 se firmó el Acuerdo de Retención (AR).</p> <p>De 1995 a 2001 se desarrollaron mecanismos para atar el ajuste al precio interno con las oscilaciones del mercado internacional. (Roberto Steiner, 2008, pág. 7). Desde 2001 a 2015 es posible enunciar una difícil situación en las finanzas del Fondo Nacional del Café. Desde 2001 se eliminó el precio de sustentación concertado. Se han generado subsidios con cargo al presupuesto nacional, para proteger el ingreso del productor.</p> <p>Siguiendo a Steiner, Salazar y Becerra, los autores afirman que, en la experiencia internacional, en la mayoría de los países productores, hubo un proceso de liberalización de los precios internos, tras la terminación del acuerdo de cuotas, de forma que los precios internos siguen de cerca las fluctuaciones del precio externo, de manera prácticamente simétrica. (Roberto Steiner, 2008, pág. 1) . Las intervenciones estatales han sido por la vía de mecanismos para estimular crédito o coberturas financieras. Los autores también sugieren que el mecanismo de subsidio en Colombia, PIC, tiene una distribución altamente inequitativa. (Roberto Steiner, 2008, pág. 2)</p> <p>Del mismo modo, concluyen que los mecanismos suelen tener alto costo fiscal y que aquellos que buscan afectar los niveles de precios serían eventualmente insostenibles. Esto, sumado a que los riesgos son manejados por las vías de</p>	<p>instrumentos de mercado, conduce a los autores a concluir que debe considerarse de manera alterna al subsidio de la producción, el subsidio de la oferta y demanda de mecanismos de cobertura, dadas las volatilidades de la tasa de cambio.</p> <p>Steiner, Salazar y Becerra proponen en su documento hacer ciertas distinciones entre los conceptos de estabilización de precios, sustentación, la maximización de la transmisión del precio externo al interno, o la compensación al productor cuando se presentan caídas del precio externo dadas sus vulnerabilidades y a su dificultad para acceder a instrumentos financieros de mitigación de riesgo. Sugieren que la estabilización del precio es la adopción de medidas para reducir la volatilidad en el precio que reciben los productores internos como consecuencia de las oscilaciones en los precios externos. Por su parte, sustentar el precio es un ejercicio de intervención para garantizar un nivel mínimo de precios. (Roberto Steiner, 2008, pág. 23)</p> <p>En Colombia el intercambio comercial entre cafeteros y comercializadores se regula a través de la presencia del Estado, cuyo interés es garantizar la competencia y los derechos de propiedad, pero sobre todo brindar confianza y eliminar los fallos de mercado que puedan generar abusos de posición dominante y concentración de los ingresos hacia los actores con mayor poder. Lo que explica porque en Colombia la caficultura no responde exclusivamente a la lógica del libre mercado, sino que existe un entorno social e institucional que es más determinante y que se encuentra incorporado en el pensamiento colectivo de la cultura cafetera (María Paula Yoshida Matamoros, 2020, pág. 7)</p> <p>Este proyecto busca crear de incentivos para mejorar las condiciones sociales de los productores y recolectores de café en Colombia. Dicho sector productivo en el país ha impulsado por décadas la economía y ha sido sinónimo de progreso y de unidad gremial y social. Se busca asegurar no solo los niveles de producción esperados por el mercado sino también la mano de obra que la sustenta y por supuesto esa dimensión inmaterial que representa la cultura cafetera que se ha desarrollado y arraigado en el corazón de todos los colombianos.</p>

<div data-bbox="170 412 751 448" style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p><b>6. MARCO NORMATIVO</b></p> </div> <p>Haciendo un examen exhaustivo de la legislación colombiana con respecto al consumo del café en nuestro país, no hay medidas contrarias que impidan el objeto propio del cual habla este proyecto de ley.</p> <div data-bbox="170 569 751 605" style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p><b>7. ALCANCE DEL PROYECTO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> </div> <p>Este proyecto surge a partir de la de la motivación de que se incremente el consumo de café colombiano para los colombianos, dándole incentivos a los productores de café en Colombia, a que este producto sea comercializado en el territorio priorizando los eslabones de la cadena de distribución y comercialización del producto nacional.</p> <p>En el mismo sentido, busca establecer las medidas en las que se debe enfocar la distribución del grano en Colombia, como también la visualización de que el consumidor final si está tomando café colombiano, y no, como lo hacen las grandes marcas que comercializan el grano de otros países y lo hacen pasar como si fuera de nuestra tierra.</p> <p>De esta manera, Se busca también la inclusión del café en los programas de alimentación que ejecutan las administraciones territoriales en el país, como a su vez, se busca que todo el café que sea consumido en entidades públicas provenga de suelo colombiano.</p> <div data-bbox="170 968 751 1004" style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p><b>8. IMPACTO FISCAL EL PROYECTO DE LEY</b></p> </div> <p>El proyecto de Ley en mención no requiere estudio de impacto fiscal ya que como lo establece el parágrafo del artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para</p>	<p>racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.</p> <p>El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p>La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.</p> <p>El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de esta, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.</p> <div data-bbox="829 999 1414 1035" style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p><b>9. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 191 LEY 5 DE 1992</b></p> </div> <p>Conflicto de Intereses – Artículo 291 Ley 5 de 1992 En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.</p>
<p>Considero que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que el proyecto de ley es de interés general y el consumo de café es universal en Colombia sin que por eso se constituya algún beneficio actual, directo y particular.</p> <p>La aprobación del presente proyecto ley sería un avance para la consolidación del Estado Social de Derecho, pues se avanza en las garantías mínimas con relación a los principios de progresividad de los derechos.</p>	<div data-bbox="829 1586 1414 1622" style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"> <p><b>PROPOSICIÓN</b></p> </div> <p>De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la plenaria del Senado de la República dar segundo debate con el texto aprobado del <b>Proyecto de Ley No. 270 de 2021 Senado, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL CAFÉ COMO PRODUCTO INSIGNIA NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</b></p> <p>Cordialmente</p> <div data-bbox="829 2042 1024 2166" style="text-align: center;">   <b>Daira Galvis Méndez</b>                  Senadora de la República                  Cambio Radical             </div>

<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 270 DE 2021 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL CAFÉ COMO PRODUCTO INSIGNIA NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De la Declaratoria del Café como Producto Insignia Nacional</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto mejorar el bienestar de los caficultores de Colombia y adoptar medidas para la protección, mejoramiento, promoción y aumento del consumo interno del Café de Colombia, a través de la declaratoria del café como producto insignia nacional.</p> <p><b>Artículo 2. Declaratoria del Café de Colombia como producto insignia nacional.</b> Declárese la importancia del Café de Colombia como producto y bebida nacional, en razón de su importancia en la economía nacional y como parte integral del patrimonio gastronómico y de la identidad cultural de la nación en las regiones donde se lleva a cabo su producción. En este sentido su cultivo, recolección, procesamiento, transformación y consumo gozaran de especial protección.</p> <p>El Gobierno Nacional a través de las distintas entidades competentes promoverá y protegerá el origen y la calidad del Café de Colombia, desarrollando actividades relacionadas con el consumo, promoción turística, la protección y conservación del Café de Colombia, con el fin de implementar el desarrollo de los valores gastronómicos y culturales que se originan a su alrededor.</p> <p><b>Artículo 3. Implementación de rotulado.</b> Los empaques del café tostado o molido o de productos cuya materia prima sea café de Colombia que se produzca, procese, comercialicen, circulen y distribuyan en el territorio colombiano, y de aquellos productos cuya materia prima es el café, deberán incluir en sus rótulos o etiquetas, como mínimo la información relacionada con el país de origen del café,</p>	<p>el cual deberá entrar al país en forma tostada o semitostada, si se trata de mezclas de café se hará mención expresa a los orígenes de la materia prima que componen dicha mezcla y sus porcentajes, así como el lugar de tueste o tostión del café.</p> <p>De igual forma, los empaques del café tostado o molido o de productos cuya materia prima sea café producido en el mercado de procesos de reincorporación, o por habitantes rurales beneficiarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS-, deberán incluir en sus rotulos o etiquetas, la información relacionada con el territorio o región de origen del café, el tipo de proyecto que se ejecuta, y la especificación de ser un producto resultado de la implementación del Acuerdo de Paz.</p> <p>El Gobierno Nacional a través de las distintas entidades competentes regulará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social a través del Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA- y demás entidades competentes, realizarán las actividades de control y vigilancia respectivas.</p> <p><b>Artículo 4. Autorización de uso de la Denominación de Origen Café de Colombia.</b> Todo café verde, tostado, soluble o extracto que se produzcan, procesen, comercialicen, circulen y distribuyan en el territorio colombiano y que en sus empaques declaren su origen como colombiano, y/o proveniente de cualquier departamento, municipio y/o región del país, deberán obtener la autorización de uso de la Denominación de Origen Café de Colombia o de la Denominación de Origen Regional, ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como entidad delegada por la Superintendencia de Industria y Comercio, para administrar las Denominaciones de Origen de Café en Colombia, a través el trámite establecido para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo primero.</b> En el evento en que los productos de café se produzcan en el territorio Colombiano y su comercialización, circulación y distribución se realicen en territorios en los que Café de Colombia cuente con protección a través del sistema de Indicaciones Geográficas, Denominaciones de Origen y Marcas de Certificación, se</p>
<p>hará aplicable el requisito de obtención de la autorización de uso correspondiente, ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> Cuando el café se utilice como un ingrediente para elaborar un producto y quiera declararse que está hecho con café de Colombia, la materia prima (café) debe certificarse para validar que la misma cumple con las características protegidas por el uso de la Denominación de Origen Café de Colombia o la Denominación de Origen Regional.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> El incumplimiento e inobservancia de lo aquí señalado, dará lugar a las acciones legales pertinentes las cuales podrán ser adelantadas a petición de parte por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, y de oficio por las autoridades nacionales competentes.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De la promoción del consumo interno</b></p> <p><b>Artículo 5. Promoción del consumo interno del Café de Colombia.</b> El Ministerio de Agricultura, en coordinación con los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio de Cultura y Ministerio del Deporte diseñarán e implementarán, estrategias de promoción del consumo del Café de Colombia, tanto en el exterior, como en el interior del país dándole prelación en la participación de eventos culturales, deportivos y de salud pública.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La metodología para establecer las acciones de promoción del consumo del Café de Colombia, serán establecidas por las carteras ministeriales mencionadas con el apoyo de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, fundamentadas en estrategias a largo plazo, donde se estimule la demanda efectiva y se fortalezca la oferta con innovación.</p> <p><b>Artículo 6. Compras de Café de Colombia por parte de las entidades públicas o de economía mixta.</b> Las entidades públicas del orden nacional o territorial, o de economía mixta del Estado colombiano</p>	<p>de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que les sea aplicable, cuando compren café, preferirán los cafés locales, producidos en Colombia y que cuenten con las autorizaciones de uso de las Denominaciones de Origen de Café protegidas y reconocidas en Colombia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Toda compra de café por parte de las entidades públicas del orden nacional o territorial, o de economía mixta deberá ser realizada, tomando en consideración los términos de la Ley 816 de 2003, a través de la cual se busca apoyar la industria nacional a través de la contratación Pública. Adicionalmente la Agencia Nacional de Contratación Pública, deberá incluir como una exigencia dentro de los procesos de compras públicas para los servicios de Aseo y Cafetería, que se le otorga un porcentaje adicional a las marcas de café autorizadas para el uso de la Denominación de Origen de Café que estén debidamente autorizadas ante la Federación Nacional de Cafeteros.</p> <p><b>Artículo 7. Inclusión del Café de Colombia en programas de alimentación.</b> El estado adoptara acciones para fomentar la oferta y el consumo de café de Colombia en el marco de los programas de Alimentación financiados con recursos públicos, siempre y cuando sea permitido, de acuerdo a las condiciones nutricionales de cada programa. Para ello en un plazo no mayor a seis (6) meses, el Ministerio de Salud dispondrá una actualización de los resultados de estudios existentes sobre los efectos del café en la salud, y determinará la viabilidad de incluirlo en los programas de nutrición y seguridad alimentaria financiados por el Estado. Hecha la determinación, si resultare favorable el Gobierno Nacional procederá a incluirlo como un alimento básico en dichos programas nutricionales, en un término no mayor a seis (6) meses.</p> <p><b>Artículo 8. Inclusión de asignatura, cátedra, temática o electiva</b> relacionada con la historia, los procesos productivos, de transformación, promoción de la cultura de café de Colombia y la agricultura como alternativa de paz en materias relacionadas con las humanidades, ciencias sociales de la escuela primaria, secundaria y universitaria.</p>

**Artículo 9. Jóvenes, mujeres rurales, personas en proceso de reincorporación y habitantes rurales beneficiarios del PNIS expertos en café.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – e Innpulsa, desarrollaran programas que promuevan la diversificación de la oferta, así como el fortalecimiento de La formación y los emprendimientos asociados a la gastronomía del café, barismo y rutas turísticas del Café de Colombia. En estos programas serán priorizados jóvenes, mujeres rurales, personas en proceso de reincorporación y habitantes rurales beneficiarios del PNIS.

**CAPITULO III**

**Medidas para incentivar los sistemas de producción del café y sus efectos positivos para disminuir la huella de carbono.**

**Artículo 10.** Reconócese los beneficios que tienen los sistemas de producción del café para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, y en especial sus efectos positivos en la disminución de la huella de carbono CO2.

**Artículo 11.** Facúltese al Gobierno Nacional para que, con estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo, realice las operaciones presupuestales correspondientes, contrate los empréstitos y celebre los contratos necesarios para incentivar el cultivo y renovación de las siembras de café en las diferentes regiones del país aptas para su cultivo, con el fin de proteger este producto insignia nacional.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**Daira Galvis Méndez**  
 Senadora de la República  
 Cambio Radical

**COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SECRETARIA GENERAL**

Bogotá D.C., 26 de mayo de dos mil veintidós (2022)

En la fecha, siendo las dos y dos (02:02) p.m. se recibió informe de ponencia de **SEGUNDO DEBATE** del **Proyecto de Ley No. 270 de 2021 Senado** “Por medio de la cual se establece el café como Producto Insignia Nacional y se dictan otras disposiciones”.

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

  
**DELICY HOYOS ABAD**  
 Secretaria General

**COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SECRETARIA GENERAL**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Se autoriza el presente informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE** del Proyecto de Ley No. 270 de 2021 Senado, “Por medio de la cual se establece el café como Producto Insignia Nacional y se dictan otras disposiciones”.

  
**DAIRA GALVIS MÉNDEZ**  
 Presidente

  
**DELICY HOYOS ABAD**  
 Secretaria General

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 471 DE 2021 SENADO, 146 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se promueve la arborización urbana y periurbana con énfasis en especies nativas para conservar la biodiversidad y mejorar el equilibrio ambiental de los distritos y municipios de todo el territorio nacional.*

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D.C.,</p>  <p>Radicado: 2-2022-022050 Bogotá D.C., 24 de mayo de 2022 15:45</p> <p>Honorable Congresista <b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68 Ciudad.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 18710/2022/OFI</p> <p><b>Asunto: Comentarios al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley 471 de 2021 Senado, 146 de 2020 Cámara: "Por medio del cual se promueve la arborización urbana y periurbana con énfasis en especies nativas para conservar la biodiversidad y mejorar el equilibrio ambiental de los distritos y municipios de todo el territorio nacional".</b></p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto <i>"la planificación, fomento, protección y mantenimiento de la cobertura vegetal en los centros urbanos y zonas periurbanas. Además, busca promover, paralelamente, una cultura ambiental como estrategia de conservación de los ecosistemas ambientales que inciden directamente en los entornos urbanos de nuestro país"</i><sup>2</sup>.</p> <p>Para tal propósito, el artículo 2 referente al "ámbito de aplicación" establece:</p> <p><i>"...Cuando se haga referencia a la autoridad ambiental competente, se entenderá que incluye a las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, a las unidades ambientales de los grandes</i></p> <p><small><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones <sup>2</sup> Gaceta del Congreso No. 1189 de 2021. Texto del Proyecto de Ley No. 471 de 2021 Senado y 146 de 2020 Cámara</small></p>	<p>centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 del 93, los establecimientos públicos ambientales a los que hace alusión las Leyes 768 de 2002 y 1617 de 2013 y Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p> <p>Parágrafo 2. Serán las entidades territoriales las responsables del mantenimiento del arbolado ubicado en terrenos de dominio público, previa autorización de la autoridad ambiental de la jurisdicción, para ello se podrán apoyar en los jardines botánicos de carácter público y privado, quienes adelantarán investigaciones. En concordancia con lo dispuesto en el primer inciso de este artículo, los municipios, distritos y áreas metropolitanas tendrán un plazo no mayor a dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para formular el respectivo Plan Maestro."</p> <p>Respecto de esta propuesta, es preciso tener en cuenta el reciente desarrollo normativo ambiental, en especial en lo que tiene que ver con el manejo y distribución de recursos destinados al sector medio ambiental para su mantenimiento y conservación. Específicamente, el artículo 59 de la Ley 2155 de 2021<sup>3</sup> dispuso lo siguiente frente al impuesto nacional al carbono:</p> <p><b>"ARTÍCULO 59. Modifíquese el Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO.</b> Por el término de un (1) año, el 100% del recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al <b>sector medio ambiental</b> para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por Servicios Ambientales PSA, en el territorio nacional de conformidad a los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin.</p> <p>Para tal efecto los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental.</p> <p>Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los municipios de programas de desarrollo con enfoque territorial / PDET, grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, así como otras áreas y ecosistemas estratégicos." (Subraya y negrilla fuera de texto)</p> <p>Por su parte, el artículo 122 de la Ley 2159 de 2021<sup>4</sup>, modificó el artículo anterior, estableciendo lo siguiente:</p> <p><b>"ARTÍCULO 122.</b> El recaudo de que trata el artículo 59 de la Ley 2155 de 2021, durante la vigencia fiscal de 2022, se distribuirá así: El 85% se destinará al <b>sector medio ambiental</b> para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), en el territorio nacional de conformidad a los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin. Para tal efecto, este 85% del recaudo del impuesto al carbono será transferido y administrado por el Fondo Nacional Ambiental. El 15% se destinará en partes iguales a las corporaciones de desarrollo sostenible con jurisdicción en la Amazonia (Amazonas, Cauquetá, Putumayo (Corpoamazonia) Guaviare y Vaupés (COA)) y en el Área de Manejo Especial de la Macarena (Comcarena).</p> <p>Todas las corporaciones destinarán estos recursos para la conservación de bosques de su jurisdicción y la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente humedales. Además, las corporaciones priorizarán acciones en los municipios ubicados en zonas de su jurisdicción con mayor deforestación según información del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), para la conservación de fuentes hídricas, acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al Pago por Servicios Ambientales (PSA). Se priorizarán otras áreas y ecosistemas</p> <p><small><sup>3</sup> Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones" <sup>4</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022."</small></p>
<p>estratégicos; así como los proyectos que se pretendan implementar en los municipios de programas de desarrollo con enfoque territorial / PDET. También se priorizarán proyectos en los territorios de los grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, respetando el derecho a la consulta previa, cuando a ello hubiere lugar." (Subraya y negrilla fuera de texto)</p> <p>Finalmente, los artículos 29 y 35 de la Ley 2169 de 2021<sup>5</sup> establecieron lo siguiente en cuanto a la destinación del Impuesto Nacional del carbono:</p> <p><b>"ARTÍCULO 29.</b> Los saldos recaudados y no distribuidos a partir de la expedición de la Ley 1930 de 2018 del impuesto nacional al carbono, tendrán la destinación dispuesta en el artículo 59 de la Ley 2155 de 2021, y serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental, con excepción de los correspondientes al 70% destinado a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de <b>sostenibilidad ambiental, especialmente páramos.</b>" (Subraya y negrilla fuera de texto)</p> <p><b>"ARTÍCULO 35.</b> Deróguese el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019, y modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 223. Destinación Específica del Impuesto Nacional al Carbono.</b> Para las vigencias fiscales 2023 en adelante, el recaudo del impuesto nacional al carbono tendrá la siguiente destinación:</p> <p><b>El 50% para el manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos, especialmente páramos, a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por Servicios Ambientales PSA, entre otros; para el financiamiento de las medidas en materia de acción climática</b> establecidas en la presente Ley, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la CMNUCC, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para tal efecto, los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental. Se deberá garantizar que al menos 15% de estos recursos se destine a proyectos de conservación de los bosques de la región de la Amazonas.</p> <p>El 50% para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS. Para tal efecto, los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Colombia en Paz (FCP) "de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se deberá garantizar que al menos 15% de estos recursos se destine a proyectos de conservación de los bosques de la región de la Amazonas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las entidades que ejecuten proyectos con cargo a recursos del impuesto nacional al carbono a través del Fondo Ambiental podrán acceder a vigencias futuras en los términos establecidos en el artículo 10 de Ley 819 de 2003 y demás disposiciones legales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio. Para la vigencia fiscal 2022 el recaudo del impuesto nacional al carbono tendrá la destinación establecida en los artículos 59 de la Ley 2155 de 2021 y 122 de la Ley 2159 de 2021.</b>" (Subraya y negrilla fuera de texto)</p> <p><small><sup>5</sup> Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones."</small></p>	<p>De acuerdo con la normativa citada, actualmente del recaudo del impuesto nacional al carbono, es posible su destinación para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación y esquemas de pago por servicios ambientales – PSA, en el territorio nacional. Igualmente, tendrán por destino el manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos, especialmente páramos, a través de programas de reforestación y esquemas de PSA, entre otros; para el financiamiento de las medidas en materia de acción climática. Conforme con lo anterior, no sería necesaria la propuesta normativa en tanto las provisiones normativas citadas y que actualmente se encuentran vigentes, permiten destinar recursos para la protección ambiental análoga a la propuesta en el proyecto de ley.</p> <p>Con relación a la autonomía presupuestal de las Corporaciones autónomas regionales (en adelante, CAR), la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha expuesto lo siguiente:</p> <p><b>"CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES - Recursos / CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES - Régimen presupuestal.</b> Atendiendo a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: <b>en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 40, del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución.</b>" (Subrayado fuera de texto)</p> <p>Por tanto, las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran sujetas, para el manejo de su presupuesto y en lo relativo a los recursos provenientes de la Nación, a los principios contenidos en el ordenamiento Constitucional y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. No obstante, el artículo 25 de la Ley 344 de 1996<sup>7</sup> establece lo siguiente:</p> <p><b>"Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, financiarán sus gastos de financiamiento, inversión y servicio de la deuda con los recursos propios que les asigna la Ley 99 de 1993. El Gobierno Nacional hará los aportes del presupuesto nacional a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible cuando sus rentas propias por los aportes que reciben del Fondo de Compensación sean insuficientes."</b> (Subrayado fuera de texto)</p> <p>En este orden de ideas, lo contemplado en la iniciativa no generaría gastos para las CAR, siempre y cuando los costos asociados al cumplimiento de lo contemplado en la iniciativa sean cubiertos con los recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 25 de la Ley 344 de 1996<sup>8</sup>. No obstante, en caso tal que dichos recursos sean insuficientes, estas nuevas obligaciones generarían presiones de gasto futuras, que tendrían que ser respaldadas con recursos de la Nación tal como lo prevé el artículo antes citado. Dichos gastos, no se encuentran actualmente contemplados en los marcos fiscales; requisito indispensable para que la Nación pueda realizar cualquier tipo de asignación presupuestal.</p> <p>Adicionalmente, el artículo 4 del proyecto de ley determina la creación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo con participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Congreso de la República, la Federación Nacional</p> <p><small><sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-275 del 23 de julio de 1998. M.P. Cármenza Isaza de Gómez. <sup>7</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones." <sup>8</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones."</small></p>

<p>de Departamentos, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, la Federación Colombiana de Municipios, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS) y participación de la sociedad civil.</p> <p>Al respecto, este Ministerio considera que la creación de la Comisión propuesta podría no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando esta sea conformada con el personal ya vinculado a las entidades involucradas, y siempre que bajo ningún concepto implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de sus funciones. No obstante, hasta tanto la iniciativa no haga expreso el cumplimiento de estas condiciones dentro del texto propuesto, las obligaciones referidas en el articulado también podrían constituir un gasto adicional para las entidades, lo que crearía presiones de gasto futuras. Esto se encuentra asociado a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de dichas obligaciones, así como el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de las mismas. Es pertinente aclarar que, de momento, este costo adicional es incuantificable, y solo podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa dé cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en términos de hacer expresas las especificaciones técnicas y presupuestales de la Comisión en comento, así como la fuente de financiamiento que la ampara.</p> <p>De otro lado, el artículo 5 propuesto señala que los municipios y distritos, con plena observancia de su autonomía territorial, deberán formular y ejecutar un Plan Maestro de Silvicultura Urbana y Cobertura Vegetal Urbana – PMSVCVU que permita adoptar las disposiciones de esta Ley. Así mismo, el artículo 6 establece que las autoridades distritales y municipales, en coordinación con otras autoridades ambientales y de planeación territorial, los jardines botánicos, empresas de servicios públicos, universidades y/o centros de investigación, elaborarán un censo y harán una evaluación técnica fitosanitaria del arbolado y cobertura vegetal ubicado en las zonas de espacio público, instituciones públicas e instituciones privadas abiertas al público de su jurisdicción.</p> <p>Con relación a lo referente a las entidades territoriales, se considera pertinente señalar que de conformidad con lo establecido en el inciso 9 del artículo 356 de la Constitución Política “[...] No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, por lo que es indispensable que se genere la fuente de financiación de la iniciativa, de manera que no se generen presiones de gasto para estas entidades.</p> <p>Por su parte, el artículo 8 propuesto dispone que el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante, SENA) deberá adelantar acciones de capacitación técnica básica en la plantación y manejo de árboles urbanos en los municipios y distritos que lo requieran a nivel nacional.</p> <p>Al respecto, es pertinente indicar que conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 119 de 1994<sup>9</sup> el SENA es la entidad encargada de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la Formación Profesional Integral gratuita, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. En este sentido, la entidad tiene como uno de sus objetivos principales contribuir al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico, siendo algunas de sus funciones:</p> <p><small><sup>9</sup> “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.</small></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo,<sup>10</sup></li> <li>• Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.<sup>11</sup></li> </ul> <p>Por tanto, el SENA tiene actualmente la función y la capacidad de adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello requiera erogación adicional alguna. Ahora bien, si lo que se pretende con la modificación propuesta es que se destinen partidas adicionales para este fin, es de advertir que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.</p> <p>Por último, el artículo 10 define que las empresas prestadoras de servicios públicos que requieren realizar la intervención sobre el arbolado urbano, deberán formular un documento que contenga la planificación, las condiciones físicas, fitosanitarias, el inventario y los tiramientos silviculturales de los individuos sujetos de intervención. Adicionalmente, dicho plan deberá ser presentado para evaluación, aprobación, seguimiento y control de la autoridad ambiental competente.</p> <p>Sobre el particular, es pertinente advertir que lo enunciado podría generar afectaciones del orden presupuestal para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Al respecto, los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 142 de 1994<sup>12</sup> señalan que es competencia de la Nación, departamentos y municipios apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos, y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa. De igual forma, el artículo 50 de Ley 142 de 1994<sup>13</sup> establece que “el control de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal se ejercerá sobre los aportes y los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionista”. Por consiguiente, se puede vislumbrar que la modificación propuesta podría indirectamente afectar las finanzas de la Nación, en razón a que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios requieran apoyo financiero para cubrir los costos asociados a lo contemplado en la iniciativa.</p> <p>En cualquier caso, vale la pena resaltar que la reciente Ley de Inversión Social, impulsada por el Gobierno nacional, a través de este Ministerio<sup>14</sup>, ha contemplado una serie de beneficios para efectos de conjurar los efectos negativos de la</p> <p><small><sup>10</sup> Numeral 3 del artículo 4 de la Ley 119 de 1994. “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.</small></p> <p><small><sup>11</sup> Numeral 7 del artículo 4 de la Ley 119 de 1994. “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.</small></p> <p><small><sup>12</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”</small></p> <p><small><sup>13</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”</small></p> <p><small><sup>14</sup> Ley 2155 de 2021. Por medio, de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.</small></p>
---	--

pandemia por Covid-19, entre los que se encuentran beneficios en materia de empleo, educación y la extensión del Programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022.

Además, con dicha Ley se busca, principalmente: i) el fortalecimiento del gasto social y la reactivación económica, ii) la promoción de medidas de austeridad y eficiencia en el gasto público y de lucha contra la evasión y iii) la consecución de fuentes de recursos transitorias y permanentes para financiar el gasto social y iv) contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

De manera que este Ministerio llama la atención para que se propenda por impulsar iniciativas legislativas que no erosionen las finanzas de la Nación. Las distintas iniciativas legislativas que se propongan deben, en primer lugar, estar dirigidas a contrarrestar los efectos de esta coyuntura y, en segundo lugar, deben estar acompañadas de fuentes de financiamiento que cubran estos gastos, además de medidas complementarias que incrementen los ingresos tributarios o pongan en marcha iniciativas de austeridad del gasto público, con el fin de asegurar la sostenibilidad.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**  
 Viceministro General  
 DGPPN/OAJ

Elaboró: Nubia Margarita Mejía Suárez  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
 Con Copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario del Senado de la República.

UJ-0292/2022

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 407 DE 2021 SENADO

por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del Covid-19, y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D. C.,</p> <p>Honorable Congresista <b>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</b> Senado de la República. <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 18706/2022/OFI</p> <p><b>Asunto: Comentarios al texto de ponencia en segundo debate al Proyecto de Ley 407 de 2021 Senado "Por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones".</b></p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto "establecer disposiciones complementarias para la definición de la situación militar, de conformidad al artículo 216 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1861 de 2017<sup>2</sup> y complementarias"<sup>3</sup>.</p> <p>Para el cumplimiento de los fines perseguidos, el articulado establece que, durante los 18 meses siguientes a la entrada en vigencia de la iniciativa, los colombianos que no han definido su situación militar, serán beneficiarios de la condonación total de multas, exentos del pago de cuota de compensación militar, y solo cancelarán el 15% de un SMMMLV, por concepto administrativo de la tarjeta de reservista militar o policial.</p> <p><small><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. <sup>2</sup> Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización. <sup>3</sup> Gaceta del Congreso No. 554 de 2021. Texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 407 de 2021 Senado.</small></p>	<p>Expuestas así la propuesta de ley, sea lo primero señalar que el artículo 1 de Ley 1184 de 2008<sup>4</sup>, modificado por el artículo 27 de la Ley 1861 de 2017<sup>5</sup>, establece que la Cuota de Compensación Militar "(...) es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional, el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la presente ley o normas que la modifiquen o adicionen (...)".</p> <p>Igualmente, dicho artículo establece que la base gravable de la contribución está constituida por "(...) la sumatoria de los siguientes valores: Del promedio del Ingreso Base de Cotización (IBC) reportado en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) en los últimos dos años o fracción, y la sumatoria del patrimonio líquido del padre y la madre del interesado, o de quienes se dependa, de acuerdo a lo reportado en la declaración de renta del año inmediatamente anterior. En el evento que no dependa económicamente de su grupo familiar o de un tercero, la base gravable de esta contribución estará constituida por el IBC reportado en la PILA en los últimos dos años o fracción y, el patrimonio líquido del interesado reportado en la declaración de renta del año inmediatamente anterior (...)".</p> <p>De acuerdo con lo señalado en el párrafo 2 del artículo 27 de la Ley 1861 de 2017, "Los recursos de la cuota de compensación militar serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional - Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la Fuerza Pública en cumplimiento de su misión constitucional". Así, tal como se prevé en la norma, el recaudo por concepto de Cuota de Compensación Militar es fuente de financiación del Fondo de Defensa Nacional, el cual destina estos recursos al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.</p> <p>En línea con lo anterior, cabe señalar que el párrafo del artículo 26 de la Ley 1861 de 2017 establece causales de exoneración en el pago de la Cuota de Compensación Militar. A su vez, la Ley 1961 de 2019<sup>6</sup> creó una amnistía en el pago de la Cuota, por lo que frente a los ingresos del Fondo de Defensa Nacional por concepto de la Cuota se han visto disminuidos en las últimas vigencias, como se detalla a continuación:</p> <table border="1" data-bbox="927 999 1325 1066"> <thead> <tr> <th colspan="8">Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General</th> </tr> <tr> <th colspan="8">Cuota de Compensación Militar</th> </tr> <tr> <th>Vigencia Fiscal</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Recaudo Efectivo</td> <td>\$ 41.857</td> <td>\$ 40.122</td> <td>\$ 26.244</td> <td>\$ 1.034</td> <td>\$ 5.955</td> <td>\$ 4.299</td> <td>\$ 6.892</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">Fuente: Dirección de Finanzas del Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p>Ahora bien, ni la exposición de motivos del proyecto de ley<sup>7</sup>, ni el texto de informe de ponencia para segundo debate<sup>8</sup> del proyecto de ley en comento, evidencian la población que se vería beneficiada por la exoneración, por lo que no hay manera de calcular el impacto de la propuesta, no obstante, como acaba de mostrarse, la propuesta de ley podría representar una afectación negativa en el recaudo del Fondo de</p> <p><small><sup>4</sup> Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones. <sup>5</sup> Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización. <sup>6</sup> Por la cual se establece un Régimen de Transición, y se dictan otras disposiciones - Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar. <sup>7</sup> Gaceta del Congreso No. 145 de 2021. Texto de publicación Proyecto de Ley 403 de 2021 Senado. <sup>8</sup> Gaceta del Congreso No. 545 de 2021. Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 403 de 2021 Senado.</small></p>	Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General								Cuota de Compensación Militar								Vigencia Fiscal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Recaudo Efectivo	\$ 41.857	\$ 40.122	\$ 26.244	\$ 1.034	\$ 5.955	\$ 4.299	\$ 6.892
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General																																	
Cuota de Compensación Militar																																	
Vigencia Fiscal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021																										
Recaudo Efectivo	\$ 41.857	\$ 40.122	\$ 26.244	\$ 1.034	\$ 5.955	\$ 4.299	\$ 6.892																										
<p>Defensa Nacional del Ministerio de Defensa Nacional, teniendo en cuenta que las leyes recientes expedidas sobre la materia han venido afectando considerablemente el recaudo por concepto en el pago de la Cuota de Compensación Militar.</p> <p>Así las cosas, se puntualiza que la iniciativa afectaría en un principio, la financiación del Fondo de Defensa Nacional cuyo fin último es el mejoramiento del servicio de reclutamiento y movilización, adquisición y mantenimiento de equipos y materia de defensa y programas de vivienda de las fuerzas armadas. Ante dicha desfinanciación, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales que, por contar actualmente con un mecanismo propio de financiación, no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo.</p> <p>En este sentido, se recuerda el cumplimiento que se debe dar a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>9</sup>, el cual establece que todo proyecto de ley que curse en el Congreso de la República que ordene gasto o que otorgue beneficios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, la ley prevé que la exposición de motivos y las ponencias de trámite respectivas deben evidenciar los costos fiscales en los que se incurriría con la iniciativa y, por ende, la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo que compense las pérdidas que por cuenta de exenciones, implica la misma.</p> <p>Por otra parte, respecto a lo planteado en el artículo 3 referente a la radiodifusión de contenidos realizados relacionados con las actividades del servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización, es menester indicar que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría, por un lado, que priorizar en sus presupuestos, los gastos asociados a este tipo de proyectos, y por el otro, ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP):</p> <p><i>"Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993".</i></p> <p>Sobre este particular, la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998 precisó:</p> <p><i>"la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP)".</i></p> <p>Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:</p> <p><small><sup>9</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p><i>"Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto". (Ley 30/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20). (resaltado fuera de texto)</i></p> <p>Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada entidad del orden nacional correspondiente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con los decretos y las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos<sup>10</sup>. Igualmente, la Autoridad Nacional de Televisión podría bajo su autoridad proporcionar los espacios necesarios en los diferentes medios a su cargo en convenio con las entidades que lo requieran.</p> <p>Por otra parte, se insta a impulsar y trabajar sobre la regulación existente, en la medida que: (i) el artículo 12 de la Ley 1816 de 2017<sup>11</sup> contiene 16 causales de exoneración del servicio militar obligatorio; (iii) el artículo 26 de la Ley 1816 de 2017<sup>12</sup> establece 9 causales de exoneración en el pago de la Cuota de Compensación Militar, con miras a favorecer a los ciudadanos de menores ingresos (literales c, f, h e i); (iii) Hasta diciembre de 2020 se permitió a través de la Ley 1961 de 2019<sup>13</sup> la exoneración en el pago de la Cuota de Compensación Militar, para quienes se encontraban en mora en el pago de la misma. Por lo que sería preciso evaluar si la normativa vigente recoge actualmente el impacto que busca generar la iniciativa en comento.</p> <p>Asimismo, vale la pena resaltar que la reciente Ley de Inversión Social, impulsada por el Gobierno nacional, a través de este Ministerio,<sup>14</sup> ha contemplado una serie de beneficios para efectos de conjurar los efectos negativos de la pandemia por Covid-19, entre los que se encuentran beneficios en materia de empleo, educación y la extensión del Programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022.</p> <p>Además, con dicha Ley se busca recaudar más de <b>\$15 billones</b>, y que tiene como premisas básicas: i) el fortalecimiento del gasto social y la reactivación económica, ii) la promoción de medidas de austeridad y eficiencia en el gasto público y de lucha contra la evasión, iii) la consecución de fuentes de recursos transitorios y permanentes para financiar el gasto social, y iv) contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.</p> <p>De manera que este Ministerio llama la atención para que se propenda por impulsar iniciativas legislativas que no erosionen las finanzas de la Nación. Las distintas iniciativas legislativas que se propongan deben, en primer lugar, estar dirigidas a contrarrestar los efectos de esta coyuntura y, en segundo lugar, deben estar acompañadas de fuentes de financiamiento que cubran estos gastos, además de medidas complementarias que incrementen los ingresos tributarios o pongan en marcha iniciativas de austeridad del gasto público, con el fin de asegurar la sostenibilidad</p> <p><small><sup>10</sup> Artículo 14 del Decreto 397 de 2022; Artículo 2.8.4.5.1. Decreto 1068 de 2015; Directiva Presidencia 09 de 2018; Ley 2155 de 2021 - Ley de Inversión Social <sup>11</sup> Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización. <sup>12</sup> Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización. <sup>13</sup> Por la cual se establece un Régimen de Transición, y se dictan otras disposiciones - Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar. <sup>14</sup> Ley 2155 de 2021. Por medio, de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.</small></p>																																

<b>CONTENIDO</b>	
Gaceta número 576- Viernes, 27 de mayo de 2022	
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA COMISIÓN ESPECIAL DE VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
	<b>Págs.</b>
Concepto favorable al proyecto de creación de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) De los dos Mares .....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 270 de 2021 Senado, por medio de la cual se establece el café como producto insignia nacional y se dictan otras disposiciones. ....	4
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de ley número 471 de 2021 Senado, 146 de 2020 Cámara, por medio del cual se promueve la arborización urbana y periurbana con énfasis en especies nativas para conservar la biodiversidad y mejorar el equilibrio ambiental de los distritos y municipios de todo el territorio nacional.. ....	9
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia en segundo debate al Proyecto de ley número 407 de 2021 Senado, por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del Covid-19, y se dictan otras disposiciones.....	11

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**  
Viceministro General  
DGP/NOAJ