



2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nro. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2021-022234

Bogotá D.C., 30 de abril de 2021 17:11

Radicado entrada
No. Expediente 18701/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 048 de 2020 Cámara ?Por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.?

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “*establecer el concepto de responsabilidad extendida del productor (REP), en lo que respecta a los envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón en todo el territorio nacional. En lo sucesivo y para los efectos de esta ley, estos productos serán conocidos como productos valorizables.*”.

Con tal propósito la iniciativa busca garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

Para el efecto, el numeral B del artículo 2, el inciso segundo del artículo 4 y el inciso primero del artículo 20 de la iniciativa disponen:

“Artículo 2. Principios. *Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:*

(...)

b) Participación activa: *La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno Nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados,*

participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos.

(...)"

"Artículo 4. De la prevención y valorización.

(...)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta un estudio completo del impacto económico, social y normativo de estos instrumentos.

(...)"

"Artículo 20. Seguimiento. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen en el artículo siguiente."

Frente a estas propuestas, se encuentra que podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando estas sean ejecutadas con personal ya vinculado a las entidades correspondientes, y no implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas. No obstante, en caso tal que las obligaciones referidas en el articulado generen gastos adicionales para las entidades, esto generaría presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de dichas obligaciones, así como erogaciones adicionales que garanticen 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 que podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales de las obligaciones referidas, así como la fuente de financiamiento que la ampararía.

Por su parte, el artículo 13 de la iniciativa señala:

"Artículo 13. Educación Ambiental. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fortalecerán la educación ambiental en el marco de la autonomía escolar, para contribuir con la generación de conocimientos, el desarrollo de competencias científicas, ciudadanas y socioemocionales que creen conciencia en los estudiantes, y en la comunidad educativa sobre la importancia de establecer una cultura ambiental de gestión integral de residuos sólidos."

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en concepto remitido sobre la iniciativa del asunto¹, señala que esto está siendo atendido a través de la estrategia de Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental. Por lo tanto, el articulado no tendría impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando la ejecución de las obligaciones en mención se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el PGN para este respecto, y no generen erogaciones adicionales en las entidades referidas.

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; por lo que son

¹ Gaceta de Congreso No. 157 de 2021, página 20

éstas las llamadas a definir el tipo de proyectos y actividades que van a ejecutar con sus apropiaciones en la correspondiente vigencia fiscal.

Es de aclarar que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas al particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

Por otro lado, el numeral D del artículo 2 establece:

“Artículo 2. Principios. Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:

(...)

d) Innovación: *El Gobierno Nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada.*”

Frente a lo anterior, el MEN en conceptos institucionales sobre otros proyectos de esta misma índole², ha manifestado que se opone a cualquier tipo de iniciativas que incorporen cátedras o temas puntuales de enseñanza, pues van en contravía de las propuestas curriculares contemporáneas y limitan la autonomía escolar otorgada en virtud de la Ley 115 de 1994³, que les permite a las Instituciones establecer su Proyecto Educativo Institucional (PEI) respectivo.

Lo anterior, porque si bien la Ley puede señalar parámetros generales para la organización académica, no podría una iniciativa legislativa imponer contenidos específicos de enseñanza, ya que existe el riesgo de vulnerar el principio de autonomía escolar consagrado en el Artículo 77 de la Ley 115 de 1994, donde se establece que los establecimientos educativos tienen la facultad para definir su propio currículo e implementar sus correspondientes planes de estudio, dentro de los límites fijados por la Ley, por el PEI, y los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, el numeral I del artículo 2 de la iniciativa consagra que *“Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.”* Aunado a esto, el artículo 19, planea que *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre: a) Los productores de productos valorizables. b) Los sistemas de gestión autorizados. c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda. d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados. e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización. f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.”*

Este Ministerio entiende que la aplicación de los modelos de gestión de residuos hace referencia a un sistema de información y aunque no se precisa quien estaría a cargo de su creación y funcionamiento, lo cierto es que la Nación participaría del mismo. Con el fin de estimar el impacto fiscal de su creación, se toma como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya creación ha ascendido

² Por medio del cual se establece como obligatoria en todos los colegios del país la cátedra formación ciudadana.

³ Por la cual se expide la ley general de educación.

alrededor de **\$13.700 millones**⁴, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. Sobre el particular, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2021 se han destinado alrededor de **\$2.650 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Frente a lo que compete a las entidades territoriales, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional "(...) *No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas*". Por tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que puedan atender las obligaciones referidas.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en el proyecto de ley bajo estudio no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

Por todo lo expuesto, este Ministerio 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.

Cordial saludo,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTINEZ

Viceministro General

OAJ/DGPPN/DAF

Elaboró: Sonia Lorena Ibagón Ávila

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

UJ-0488/2021

Con Copia a:

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁴ Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co