

Demanda de Inconstitucionalidad parcial articulo 6 Ley 2232 de2022

Elizabeth Londoño <eliloto@hotmail.com>

Jue 08/09/2022 10:17

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Honorables

Magistrados de la Corte Constitucional

En los archivos adjuntos remito demanda de inconstitucionalidad, en formato PDF, frente al apartado final del numeral 1o del artículo 6o de la Ley 2232 de 2022. De igual forma anexo mi cédula de ciudadanía escaneada.

Atentamente,

Elizabeth Londoño Tobón

cc: 32.144.042

Honorables

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E.S.D

Elizabeth Londoño Tobón, mayor de edad, domiciliada y residente en la ciudad de Medellín, identificada con la cédula número 32.144.042 de Medellín, ciudadana en ejercicio, acudo respetuosamente ante ustedes, en los términos del artículo 241 numeral 4° de la Constitución, con el propósito de promover demanda de inconstitucionalidad parcial contra el apartado final del numeral 1° del artículo 6° de la Ley 2232 del 7 de julio de 2022, por considerarla violatoria de varios preceptos constitucionales.

I- COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En los términos del numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política de 1991, la compete a la Corte Constitucional decidir las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra las leyes, y, por ende, en consideración a que la disposición sometida a examen de constitucionalidad es de rango legal, le corresponde asumir el conocimiento del presente asunto.

II- NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL:

Se considera violatoria de la Constitución Política, la disposición legal contenida en el apartado final del inciso primero (1°) del artículo sexto (6°) de la Ley 2232 de 2022, que es del siguiente tenor (La negrilla y subrayado corresponde al apartado demandado):

LEY N°2232 – 7 JUL 2022

"POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS TENDIENTES A LA REDUCCIÓN GRADUAL DE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE CIERTOS PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

(...)

Artículo 6°. Plazos de aplicación. Para efectos de proteger la economía nacional, se establecen los siguientes plazos para la entrada en vigencia de la prohibición de introducción en el mercado, comercialización y/o distribución de los productos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5°:

1. La prohibición de los numerales 1, 2, 3, 6, 7 Y 11 se aplicará al *término de los dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

2. La prohibición de los numerales 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 Y 14 se aplicará al término de ocho años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo. La excepción contenida en el numeral 10 del parágrafo del artículo 5° estará vigente hasta el cumplimiento del plazo señalado en numeral 2 del presente artículo, momento en el cual pasarán a estar prohibidos.

III- NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS POR LA DISPOSICION LEGAL SOMETIDA A EXAMEN.

Se considera que la disposición acusada vulnera las siguientes normas constitucionales:

- a) El artículo 13 de la Constitución.
- b) El artículo 2° de la Constitución
- c) El artículo 333 de la Constitución Política

III- CONCEPTO DE VIOLACIÓN

a) Artículo 13 de la Constitución Política.

Si bien es cierto que el legislador colombiano goza de un amplio margen de configuración normativa, tal como lo ha reconocido reiteradamente la Corte Constitucional, también lo es, que tal facultad no es ilimitada, y encuentra en los preceptos, principios y valores constitucionales, un marco de actuación que debe servir de límite para el ejercicio de la función pública legislativa.

Es en ese contexto donde entra en escena la referencia al artículo 13 superior que prevé el derecho a la igualdad, y con este, el derecho que tienen las personas, sean estas naturales o jurídicas, a recibir la misma protección y trato de las autoridades públicas, y entre las cuales se destaca para el caso concreto, el Congreso de la República en el marco de su función legislativa.

Y fue precisamente en el marco de tal función pública, que el Congreso expidió la Ley 2232 de 2022, que en su artículo 6°, estableció un tratamiento desigual y discriminatorio injustificado, desconociendo la garantía constitucional prevista en el artículo 13 superior, al contemplar, con el supuesto argumento de la protección de la economía nacional, un tratamiento diferencial en el plazo para la entrada en vigencia de la

prohibición de introducción en el mercado, comercialización y/o distribución de los productos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5° de ese estatuto legal.

De esta forma se consignó en el numeral 1° del artículo en mención, que la prohibición de los numerales 1, 2, 3, 6, 7 Y 11, contemplada en el artículo 5° de ley, se aplicará al término de los dos años (2) contados a partir de la entrada en vigencia de la ley (es decir, a partir de julio de 2024), mientras que según el numeral 2° de la norma en comento, se previó un plazo de ocho años (8) (es decir, a partir de julio de 2030) para la entrada en vigencia de la prohibición, para el caso de los productos previstos en los numerales 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 Y 14, del artículo 5° de la Ley 2232 de 2022.

En otras palabras, la medida para la supuesta protección de la economía nacional, y si se quiere, de la industria nacional del sector afectado por la prohibición legal, supuso un tratamiento discriminatorio y por ende, violatorio del derecho a la igualdad, al establecer que en algunos casos la prohibición se aplicará en el término de 2 años, mientras que en los otros, al término de los 8 años contados desde la entrada en vigencia de la Ley, lo cual representa un tratamiento desigual que no se compadece con las reales posibilidades que tienen los productores, industriales, trabajadores o comerciantes del sector afectado por la prohibición aplicable en un plazo irrisorio de dos años, para la conversión de la actividad económica, tal como se le garantiza a quienes quedaron cobijados por el plazo razonable de 8 años para realizar la adecuación de su actividad.

Lo anterior se ve agravado por el hecho de que en el artículo 9 de la Ley 2232 de 2022, se contempla que el Gobierno Nacional en el término de 18

meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley (Julio de 2022), formulará un plan de adaptación laboral y reconversión productiva para la sustitución de productos plásticos de un solo uso por alternativas sostenibles en los términos de la ley, de tal forma que se permita a los trabajadores y a las empresas, adaptarse a las disposiciones allí contempladas.

Se dispone que dicho plan tendrá como finalidad facilitar la transición productiva, tecnológica y comercial de los sujetos que desarrollan actividades para la introducción en el mercado, comercialización y/o distribución de los productos plásticos de un solo uso sujetos a restricciones en virtud de la ley, y la actualización de la formación para el trabajo de los trabajadores de los mismos, sin embargo, resulta cuando menos paradójico, que este plan de adaptación y reconversión productiva, no se haya previsto como condición previa para la contabilización de los plazos para que entre a operar la prohibición en el caso del numeral 1° del artículo 6° sometido a control de constitucionalidad.

Lo anterior conduce al absurdo, de que, si el Gobierno Nacional adopta dicho plan en un término de 18 meses, los trabajadores y empresarios del sector afectados por la aplicación de la prohibición sometida al plazo de dos años, definitivamente no contarán con la oportunidad para hacer la reconversión que supuestamente se pretende, e inexorablemente quedarán a su suerte, ante la indolencia estatal que prohíbe unas actividades pero que no establece ninguna alternativa o política de adaptación a la nueva realidad normativa que restringe unas actividades económicas lícitas generadoras de un gran número de empleos formales.

También quedará como un planteamiento simplemente formal carente de todo contenido, la disposición prevista en el parágrafo 4 del artículo 4° de la

ley en comento, que señala que el Gobierno Nacional, las empresas y los trabajadores concertarán a corto, mediano y largo plazo, las distintas alternativas laborales, como también iniciativas de emprendimiento para la conformación de pequeña y mediana empresa, que mitiguen los eventuales los impactos socioeconómicos derivados de las medidas consagradas en la ley, dado que el poco tiempo señalado como plazo para la entrada en vigencia de la prohibición sometida a examen, no permitirá la mitigación de los reales, que no eventuales, impactos socioeconómicos derivados de la radical medida.

Y es que si se considera que la medida puede ser necesaria como instrumento de protección ambiental, ante la ausencia de reales políticas estatales de reciclaje, de fomento de la economía circular y adecuada disposición final de residuos, debe reconocerse que es de relativa idoneidad, ante el hecho evidente de que los productos de reemplazo, supuestamente más amigables con el medio ambiente, demandan en su proceso productivo inconmensurables recursos naturales renovables y no renovables, así como por el hecho de que se disponga en el parágrafo 3° del artículo 4°, que la prohibición respecto a la producción o fabricación de cualquiera de los productos a las que se refiere el artículo primero y el propio artículo, no aplicará cuando el objeto de cualquiera de las actividades sea la exportación de los productos a los que se refiere la ley, lo que evidencia que la preocupación del Congreso no estuvo muy centrada en la contaminación ambiental en otras latitudes, y en todo caso, no supera al análisis de proporcionalidad, puesto que la prohibición prevista en la ley, aplicable en tan poco plazo, a todos aquellos que durante años han contribuido al desarrollo económico y social del país, generando decenas de miles de empleos formales, y quienes para el desarrollo de su actividad han realizado seguramente importantes inversiones económicas, les acarrea una restricción radical de derechos al imposibilitar hacer la reconversión

tecnológica o el cambio de actividad económica para dar cumplimiento a la ley, pues es claro que no se reemplaza una industria o actividad económica por decreto, y mucho menos, en tan poco tiempo como lo prevé la norma demandada, de lo que resulta que la prohibición debe venir acompañada de la real oportunidad para el cambio de actividad para los empresarios y trabajadores del sector.

En adición a lo anterior, a más del análisis de proporcionalidad de la medida, esta debe ser racional, tener como fundamento algún parámetro de distinción para justificar el tratamiento discriminatorio, como por ejemplo la existencia de estudios o de evidencia científica reconocida y avalada que permita concluir, que los productos plásticos enunciados en los numerales 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 Y 14, del artículo 5° de la Ley 2232 de 2022, son menos contaminantes o tienen menor impacto ambiental que los descritos en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 Y 11, de tal forma que se pueda justificar racionalmente el plazo tan diferenciado para que entre a operar la prohibición, puesto que no de otra forma se podría sustentar que algunos no tendrán la oportunidad de realizar los cambios necesarios y en consecuencia terminarán cerrando sus empresas y miles de trabajadores perderán sus empleos, mientras que otros dispondrán de un plazo razonable para hacer la transición establecida, de la mano de la política gubernamental que se tiene que diseñar en un término razonable y que a la luz del artículo 13 constitucional, debía beneficiar a todos los afectados por la medida legislativa, sin ninguna excepción.

En síntesis, el propósito de la protección de la economía nacional, supuesta justificación de la disposición sometida a examen, se cumple, pero solo frente a quienes gozarán de un plazo razonable de 8 años para al menos intentar hacer la conversión tecnológica y empresarial que le demanda la

prohibición legal establecida, pero no, frente a quienes se enfrentan a la prohibición casi inmediata contenida en la disposición demandada, quienes han quedado a su suerte gracias a esta flagrante vulneración constitucional.

Noten señores magistrados, que, hasta el propio Gobierno Nacional, por conducto del entonces Viceministro de Hacienda, Juan Alberto Londoño Martínez, en los comentarios al proyecto de ley, estableció: *“El artículo 6 define los plazos de aplicación de lo propuesto en la iniciativa, la cual entrará en vigor entre enero de 2025 y enero de 2026. De acuerdo con el término establecido, se podría considerar que se trata de un lapso corto de tiempo para que el sector pueda realizar los ajustes que se requieran en su proceso productivo. En este punto, se hace necesario anotar que, dentro del ámbito internacional, se han realizado prohibiciones específicas de transición más largos. Ahora bien, en el párrafo se incluye que los establecimientos de comercio solo distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso, esta limitación implica una acción adicional en la vigilancia y control no solo en las empresas fabricantes de plástico sino a todos los establecimientos comerciales. Esto excede las capacidades actuales de las autoridades ambientales y el costo de su aplicación podría superar de forma considerable los beneficios de hacerlo. Es importante mencionar que la prohibición para la generación de las actividades relacionadas con plásticos no necesariamente implica una reconversión, pues para que el cambio tecnológico ocurra se deben generar a rentabilidades similares a la fabricación del producto plástico. Al no contar con un mercado lo suficientemente profundo para la transición, es posible que la implementación de los planes, no logren evitar el cierre de algunas empresas dedicadas al plástico de un solo uso, por lo que indudablemente se presentarían pérdidas en los empleos. Para atenuar esto, debe establecerse la creación del plan para la transición productiva, tecnológica y comercial de las empresas productoras y comercializadoras de*

*plásticos de un solo uso y la actualización de la formación para el trabajo de los trabajadores de estas*¹.

b. Artículo 2º de la Constitución Política.

El artículo 2º de la Constitución Política señala como fin esencial del Estado el de promover la prosperidad general y el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, lo cual debe observarse en el desarrollo de todas las funciones públicas.

Por esa razón, es el Estado Colombiano quien tiene el principal deber de velar por la consecución de los intereses generales y por el respeto de los derechos, procurando el mantenimiento de un equilibrio que garantice un orden justo entre aquellos y los intereses de un sector de la población que puede verse afectado por decisiones legislativas, que así se justifiquen en la búsqueda del interés general, no pueden socavar los derechos de miles de empresarios y decenas de miles de trabajadores, que durante décadas han desarrollado una actividad completamente lícita, al amparo del ordenamiento jurídico, que intempestivamente resulta prohibida.

En ese contexto, al ser el Estado el causante de tamaña restricción al desarrollo de los derechos de empresarios y trabajadores del sector del plástico, afectados por la entrada en vigencia de la prohibición en los plazos sometidos a examen, es quien tiene el deber de garantizar un real y serio

¹ Oficio del 26 de abril de 2021 Radicado: 2-2021-020714. Cámara de Representantes.

proceso de reconversión de las actividades económicas, para impedir que la prohibición abrupta en un plazo irrisorio de 2 años, conduzca al cierre de miles de empresas y decenas de miles de puestos de trabajo.

No se promueve la prosperidad general “quebrando a las empresas lícitas”, ni generando desempleo sin alternativas reales a la vista. La prohibición, si se acepta como única alternativa viable (siendo la más radical de todas) debe estar precedida de una real política pública de reconversión de actividades, no al revés, como quedó establecido en la ley sometida a examen, pues es de sentido común que lo que se requiere es una política pública en marcha y operativa, no en órdenes de papel como se define en la ley, que tan solo hace un llamado para que se implemente, pero en el entretanto, avanzan los tiempos hacia la prohibición total de ciertas actividades, como es costumbre, sin el acompañamiento de una verdadera política del Estado, dejando a su suerte a decenas de miles de afectados a lo largo y ancho del país, que seguramente se enfrentarán a partir de julio de 2024, al rostro más hostil de la Administración, su faceta punitiva, donde sí brillará en su esplendor el Estado sancionador.

En síntesis, el irrisorio plazo previsto en la norma sometida a examen constituye una flagrante violación del artículo 2º de la Constitución, pues la medida prohibitiva de aplicación en tan poco plazo, evidencia que, en este caso, el Estado, por intermedio del legislador, no solo no está promoviendo la prosperidad general, sino, que no está garantizando los derechos consagrados en la Constitución, para los miles de destinatarios de la prohibición, e impidiendo de paso, la vigencia de un orden justo.

C) El artículo 333 de la Constitución Política

La norma sometida a examen supone una restricción irrazonable y desproporcionada a la libertad económica y la iniciativa privada, previstas como garantías constitucionales en el artículo 333 superior, pues, pese a que tras la prohibición legal de la actividad se encuentra un argumento de interés general, como lo es la protección del medio ambiente, y por ende, cabría dentro del concepto de los límites del bien común señalados en esta disposición, es del caso resaltar, que, esa restricción a la libertad económica y a la iniciativa privada no puede ser una posibilidad ilimitada y sin condiciones.

Y es en ese contexto donde se hace necesario analizar la disposición sometida a examen a la luz del principio de proporcionalidad, puesto que el propósito de protección del medio ambiente, que condujo a la más radical de las medidas restrictivas de estas garantías constitucionales de la libertad económica y la iniciativa privada, como lo es la prohibición de la actividad, no puede, sin embargo, conducir a que se vea aún más agravada la situación por la aplicación de la prohibición sin una oportunidad real de reconversión económica para empresarios y trabajadores del sector afectado.

En ese sentido, debe reconocerse que el mínimo derecho que tienen los afectados por una prohibición legal derivada de la búsqueda de la protección del medio ambiente, es a una real transición, que al menos les dé la oportunidad de tratar (cosa que no está garantizada) de transformar sus actividades económicas y laborales en procura de continuar aportado a la sociedad y a la manutención de las familias de decenas de miles de trabajadores del sector.

Esa transición requiere de dos cosas fundamentalmente:

- 1) Tiempo
- 2) Acompañamiento del Estado

Frente al primer punto, es claro que la abrupta prohibición aplicable en el precario término previsto en la disposición sometida a examen, no posibilitará realizar la transición que demanda la reconversión de una actividad económica, pues las empresas del sector del plástico, tienen una infraestructura instalada para el proceso industrial de ese material y no de otro, una red de proveedores para ese material y no para otro, una red de abastecimiento para ese mercado y no para otro, y una experiencia para competir en ese mercado y no en otro. Por su parte, los trabajadores del sector tienen la experiencia y las competencias para trabajar los procesos industriales del plástico, no de otros insumos, no de otras maquinarias. Por ende, el cambio requiere de un tiempo muy superior al otorgado para que las empresas y los trabajadores puedan asumir el reto de la transición.

Frente al segundo aspecto, es del caso resaltar que el Estado debe garantizar el acompañamiento a las empresas y a los trabajadores para la reconversión de sus actividades a la luz de la nueva realidad normativa. Sin embargo, las políticas y programas mencionados en la ley no se han implementado, y cada día que pasa sin hacerlo, se aproxima en cuenta regresiva la entrada en vigencia de la prohibición prevista en el irrisorio plazo de dos años contemplado en la norma sometida a examen, por lo que cada día que pasa sin el acompañamiento estatal, es un día más cercano al cierre de cientos de empresas y a la pérdida de miles de empleos formales del sector.

En síntesis, no se discute la justificación de la prohibición, pero sí la forma de aplicarla al no garantizarse la oportunidad para una transición real. El fin, no justicia los medios en un Estado social de derecho, y por ende se considera que la norma sometida a examen vulnera el derecho a la libertad de empresa y a la iniciativa privada consagrado en el artículo 333 superior.

V- PETICIÓN

Con fundamento en las normas constitucionales que se consideran infringidas y en el concepto de violación expuesto, se solicita a la honorable Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada la disposición sometida a examen, bajo el entendido de que el plazo para entrar en vigencia la prohibición de los numerales 1, 2, 3, 6, 7 Y 11, será el establecido en el numeral 2° del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022, es decir, ocho años.

NOTIFICACIONES Y ANEXOS

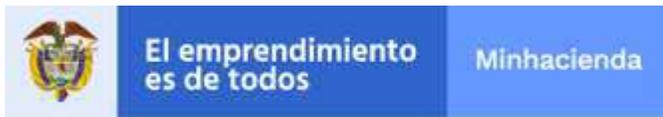
Autorizo la realización de notificaciones o comunicaciones por correo electrónico a la siguiente dirección: eliloto@hotmail.com .Dirección física: Calle 46 No 41-69 B. A-41. Anexo: Cédula de ciudadanía y Oficio del 26 de abril de 2021 Radicado: 2-2021-020714. Cámara de Representantes.

Atentamente,



ELIZABETH LONDOÑO TOBÓN

CC: 32.144.042 de Medellín



2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-020714

Bogotá D.C., 26 de abril de 2021 11:14

Radicado entrada
No. Expediente 17340/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley No. 10 de 2020 Cámara ?Por la cual se prohíbe en el territorio nacional la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones?, acumulado con el Proyecto de Ley No. 274 de 2020 Cámara ?Por medio de la cual se establecen medidas tendientes a la reducción de la producción y el consumo de plásticos de un solo uso en el territorio nacional, se regula la sustitución gradual mediante alternativas reutilizables o biodegradables, y se dictan otras disposiciones?.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de origen parlamentario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 tiene por objeto *“prohibir en el territorio nacional la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso”*.

Para la consecución de la finalidad de la iniciativa se busca, principalmente: (i) implementación de una Política Nacional para la reducción de la producción y consumo de productos plásticos de un solo uso; (ii) elaboración de un Plan de Adaptación Laboral y reconversión productiva para la sustitución de productos plásticos de un solo uso por alternativas sostenibles; (iii) que el Gobierno nacional asegure la financiación y promoción de alternativas sostenibles, a través de incentivos económicos, (iv) realización de jornadas de limpieza; (v) creación de incentivos económicos para

la investigación, desarrollo, innovación, transición y transferencia de tecnologías y sistemas que estimulen la reducción del consumo de plásticos de un solo uso; (vi) realización de campañas de difusión y concientización sobre el consumo responsable de plástico de un solo uso; y (vii) adopción de instrumentos económicos para la gestión de los plásticos de un solo uso.

1. Consideraciones generales

En primer lugar, debe indicarse que el Gobierno nacional reconoce la existencia de la necesidad de promover la reducción del plástico de un solo uso, y el aumento de reciclaje y por lo tanto reducir los costos de la contaminación en los ecosistemas marinos, que son los más afectados con la disposición de este desecho. Se ha encontrado que la política pública con mayor promoción a nivel mundial ha sido la prohibición o la fijación de un impuesto a las bolsas plásticas¹. Los efectos que ha generado el cambio climático, entre los que se encuentra la disminución de la calidad de vida de las personas y el deterioro de los ecosistemas, ha conllevado a que los Gobiernos y los órganos colegiados de elección popular adopten estrategias para aminorar el impacto ocasionado por los gases de efecto invernadero y el aumento de la temperatura global. Desde el ámbito local, se resalta que dentro de los últimos periodos legislativos se han presentado diversas iniciativas que buscan la prohibición, uso y distribución de plásticos de un solo uso.

No obstante lo anterior, en el desarrollo de las medidas para reducir el consumo de plástico de un solo uso se han diseñado programas que promueven la transición en la forma de producción y evitan que se genere una pérdida de poder adquisitivo por el aumento en los precios, lo cual contrasta con la imposición de prohibiciones en la fabricación de estos productos. Por mencionar solo un ejemplo, se destaca que la política ambiental ha estado enfocada más en el establecimiento de restricciones en la comercialización en mercados locales.

2. Consideraciones frente al articulado propuesto

2.1. Frente a la prohibición y sustitución gradual de los plásticos de un solo uso

El artículo 4 dispone la prohibición en la importación, exportación, comercialización o distribución en el territorio nacional de elementos que estén fabricados total o parcialmente con plásticos de un solo uso, estipulando un periodo para la sustitución gradual a productos sostenibles.

De acuerdo con lo planteado en el artículo, no resulta claro cuál sería la responsabilidad de las personas naturales o jurídicas que comercializan, fabrican, importan o exportan elementos que estén fabricados total o parcialmente con plásticos de un solo uso, una vez entre en vigencia lo dispuesto en el Proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la iniciativa, situación que podría conllevar a que las personas naturales pudiesen quedar inmersas en procesos sancionatorios complejos ante las autoridades competentes. De igual modo, debe tenerse en cuenta que la definición dada en el proyecto de ley se da al momento del diseño, lo

¹ Según el reporte Single-Use Plastics. A Roadmap For Sustainability, del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), existen más de 70 países con mecanismos de prohibición de productos plásticos. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2018). *Single-Use Plastics. A Roadmap for Sustainability*. Pág. 26.

cual conlleva a que la comercialización sea la actividad prohibida de un producto diseñado con fines de un solo uso.

Por su parte, en el párrafo 2 del mismo artículo se establece que los operadores de medios de transporte aéreos no puedan descargar residuos de plástico de un solo uso en la Amazonía y Orinoquía, lo que implicaría un costo de la administración y vigilancia por parte de las entidades ambientales que es superior a las responsabilidades que hoy administran.

Así mismo, los mecanismos de control e identificación de plásticos de un solo uso propuestos en la iniciativa se dificultarían aún más al considerar las excepciones que se plantean en el párrafo del artículo 5. En la cadena del plástico la fabricación de envases no tiene discriminación de uso sino al momento de ponerlo en el mercado, en este sentido la aplicación de la norma en la cadena podría generar responsabilidades para cada eslabón de la producción, lo que a su vez se ve reflejado en un aumento en los costos administrativos en que deberían incurrirse para ejercer funciones de control y vigilancia.

2.2. Frente a los plazos para la entrada en vigencia de la iniciativa

El artículo 6 define los plazos de aplicación de lo propuesto en la iniciativa, la cual entrará en vigor entre enero de 2025 y enero de 2026. De acuerdo con el término establecido, se podría considerar que se trata de un lapso corto de tiempo para que el sector pueda realizar los ajustes que se requieran en su proceso productivo. En este punto, se hace necesario anotar que, dentro del ámbito internacional, se han realizado prohibiciones específicas de transición más largos.

Ahora bien, en el párrafo se incluye que los establecimientos de comercio solo distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso, esta limitación implica una acción adicional en la vigilancia y control no solo en las empresas fabricantes de plástico sino a todos los establecimientos comerciales. Esto excede las capacidades actuales de las autoridades ambientales y el costo de su aplicación podría superar de forma considerable los beneficios de hacerlo.

Es importante mencionar que la prohibición para la generación de las actividades relacionadas con plásticos no necesariamente implica una reconversión, pues para que el cambio tecnológico ocurra se deben generar rentabilidades similares a la fabricación del producto plástico. Al no contar con un mercado lo suficientemente profundo para la transición, es posible que la implementación de los planes, no logren evitar el cierre de algunas empresas dedicadas al plástico de un solo uso, por lo que indudablemente se presentarían pérdidas en los empleos. Para atenuar esto, debe establecerse la creación del plan para la transición productiva, tecnológica y comercial de las empresas productoras y comercializadoras de plásticos de un solo uso y la actualización de la formación para el trabajo de los trabajadores de estas.

2.3. Frente a la elaboración del Plan de Reconversión Productiva y Adaptación Laboral

El artículo 8 consagra que el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el acompañamiento del Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y el Ministerio de Trabajo, elaborará un Plan de Adaptación Laboral y reconversión productiva para la sustitución de productos plásticos de un solo uso, que permita a los trabajadores y a las empresas, adaptarse a las disposiciones contempladas dentro del proyecto de ley.

Sobre el particular, es importante indicar que la implementación del Plan de Adaptación Laboral y Reconversión Productiva implica erogaciones adicionales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que no están previstas en el Presupuesto General de la Nación, y que de momento son incuantificables teniendo en cuenta que la iniciativa no especifica los requerimientos técnicos y presupuestales del mismo.

2.4. Frente a la formulación de una política nacional para la producción y consumo de productos plásticos, brindar asistencia técnica para el cumplimiento de lo propuesto en el Proyecto de ley y realización de campañas.

Los artículos 7, 12 y 23 establecen a cargo del Gobierno nacional la puesta en marcha de una política nacional para la reducción de la producción y consumo de productos plásticos de un solo uso, la realización de asistencia técnica para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el proyecto de ley, así como la elaboración de campañas de difusión y concientización sobre las consecuencias de la utilización de plástico de un solo uso.

Lo pretendido impondría obligaciones adicionales a los diferentes Ministerios y entidades mencionadas en el Proyecto de ley. Respecto de esta consecuencia, cabe señalar que según el artículo 58 de la Ley 489 de 1998², los Ministerios tienen como objetivos primordiales *“la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”*, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Así mismo, todos los proyectos que estas entidades ejecutan, se desarrollan en el marco de la autonomía de las mismas, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 de la Constitución Política, en el que se establece que *“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”*.

En ese orden de ideas, 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, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto³ (en adelante EOP) en su artículo 39. Bajo esa línea, cada sección presupuestal debería incluir en los respectivos anteproyectos de

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

³ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

presupuesto, los programas y proyectos que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal. Por lo tanto, es de advertir que lo estipulado en los artículos en comento, así como el establecimiento de lo allí mencionado como una política nacional, podría ir en contravía de lo establecido en la legislación mencionada, e indudablemente crearía presiones de gasto a las entidades referidas en lo correspondiente a las obligaciones allí planteadas.

2.5. Frente a la creación de incentivos económicos.

El artículo 9 señala que el Gobierno nacional deberá asegurar la financiación y promoción de alternativas sostenibles a través de incentivos económicos que incluyan fondos para investigación, desarrollo, innovación, transición y transferencia de tecnologías y sistemas que estimulen la reducción del consumo de plásticos de un solo uso.

Frente a lo propuesto, debe tenerse en cuenta que el Fondo Nacional Ambiental (en adelante FONAM), de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.2.4.1.1 del Decreto 1076 de 2015⁴ tiene a su cargo *“financiar la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos, de utilidad pública e interés social, encaminados al fortalecimiento de la gestión ambiental, a la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables y de desarrollo sostenible”*

Bajo esta lógica, lo propuesto no generaría costo fiscal adicional para la Nación, siempre y cuando lo consignado se ejecute en el marco de lo establecido por el FONAM y la correspondiente apropiación presupuestal asignada. No obstante, en caso tal que para el otorgamiento de estos incentivos se haga necesario incurrir en costos no contemplados en el presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, se generarían presiones de gasto futuras y, por tanto, habría afectaciones en las finanzas de la Nación.

2.6. Frente al etiquetado de productos

El artículo 10 busca que el Gobierno nacional expida un reglamento técnico de etiquetado para plásticos de un solo uso, lo cual conllevaría a la creación de un etiquetado a productos que al cabo de 4 años serán prohibidos en su fabricación, generando un alto aumento en los costos de producción considerando el objetivo final de la iniciativa.

2.7. Frente a la prohibición de plásticos de un solo uso en áreas protegidas

El artículo 11 al contemplar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con las autoridades competentes deberán prohibir el ingreso de plásticos de un solo uso en Parques Nacionales Naturales, Páramos, Humedales Ramsar, ecosistemas marinos sensibles y embarcaciones que ingresen al territorio nacional, amplía el alcance establecido en la Resolución 1558 de 2019⁵, dado que al extender la prohibición a áreas en las que autoridades ambientales

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

⁵ Por la cual se prohíbe el ingreso de plásticos de un solo uso en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales Colombia y se adoptan otras disposiciones

comparten actividades con autoridades locales o departamentales, podría dificultar su aplicación adicional a los costos de control y vigilancia para el cumplimiento de este artículo-

2.8. Frente a estrategias de comunicación y sensibilización ambiental en las entidades públicas y educación ciudadana sobre las consecuencias del uso de plástico de un solo uso

Los artículos 14 y 15 contemplan que las entidades del Estado, los órganos autónomos e independientes deberán realizar campañas de difusión y concientización sobre el consumo responsable del plástico, y la promoción del plástico reutilizable, con el propósito de reducir el consumo de plásticos de un solo uso.

Lo pretendido dentro de estos artículos no generarían costo fiscal adicional para la Nación, siempre y cuando lo consignado se ejecute en el marco del programa de inversión “Implementación de estrategias de la política nacional de educación ambiental y participación hacia la gobernanza ambiental en Colombia - Nacional”, a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la correspondiente apropiación presupuestal asignada, que para el año 2021 corresponde a **\$ 13.210.657.783** Lo anterior, teniendo en cuenta que el citado proyecto de inversión tiene objetivos compatibles con lo solicitado en el artículo citado de la presente iniciativa:

“(…)

- Consolidar alianzas estratégicas para sostenibilidad de la Educación Ambiental.
- Brindar asistencia técnica a las instituciones del SINA para la implementación de estrategias de la política nacional de educación ambiental Abarcando CIDEA, PRAE, PROCEDA y formación universitaria en la dimensión ambiental.
- Fortalecer la estrategia de comunicación y divulgación de la educación ambiental a nivel nacional e internacional.
- Elaborar instrumentos políticos con enfoque diferencial para atención de grupos étnicos y poblacionales en la gestión ambiental.
- Fortalecer la participación en la gestión ambiental. “⁶

No obstante, en caso de que las obligaciones referidas en el articulado generen gastos adicionales para las entidades encargadas, se generarían presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados que de momento son incuantificables. Ahora bien, si lo que se pretende con la inclusión de este inciso 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 corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

⁶ Información disponible en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – Código BPIN 2017011000266

2.9. Frente a la formalización de los actores de la cadena de valor del plástico

El artículo 16 impone a cargo del Gobierno Nacional la obligación de promover la formalización de los actores de la cadena de valor del plástico, incluyendo a los recicladores, para lo cual implementará los mecanismos para la formalización, los cuales pueden incluir incentivos.

Al respecto, es preciso advertir que para el otorgamiento de estos incentivos debe incurrirse en costos no contemplados en el presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, razón por la que se generarían presiones de gasto futuras, y, por tanto, habría afectaciones en las finanzas de la Nación. Por otro lado, es de advertir que lo propuesto podría conllevar a que otros sectores en condición de vulnerabilidad puedan reclamar el goce de estos mismos derechos asociados a los incentivos y la formalización laboral, lo que ocasionaría costos fiscales futuros no contemplados para la atención de dichos requerimientos.

2.10. Frente a sistemas de separación de residuos e identificación de residuos plásticos

Por su parte, el artículo 19 contempla que los municipios de más de 500.000 habitantes, en un término no mayor a 3 años a partir de la entrada en vigencia de lo dispuesto en el Proyecto de ley, deberán contar con sistemas de separación e identificación de todos los plásticos aprovechables para la etapa previa al ingreso al relleno sanitario. Igualmente, el artículo 20 dispone que los municipios en articulación con las empresas prestadoras del servicio de aseo y el sector empresarial deberán realizar las campañas de educación necesarias para que la ciudadanía aprenda a disponer sus residuos plásticos clasificados de forma diferenciada y fácilmente identificable

Resulta pertinente indicar que el inciso 9 del artículo 356 de la Constitución Política estipula que 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 tengan la capacidad de ejecutar las obligaciones dispuestas en los artículos ya descritos.

2.11. Frente a la realización de jornadas de limpieza

El artículo 21 señala que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las entidades territoriales, autoridades ambientales, parques nacionales naturales y el sector privado deberán liderar, organizar y realizar jornadas de limpieza *en playas, ecosistemas sensibles, páramos, humedales Ramsar, y cuerpos de agua, que hayan sido afectados por contaminación de residuos y plásticos de un solo uso, con el fin de recolectar información sobre las fuentes contaminantes y mitigar los impactos del plástico en estos ecosistemas.*”

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que de conformidad con el literal e) del artículo 2.2.2.1.1.4 del Decreto 1076 de 2015, se establece que:

“(...) e) Es responsabilidad conjunta del Gobierno Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las entidades territoriales y los demás actores públicos y sociales involucrados en la gestión de las áreas protegidas del Sinap, la conservación y el manejo de dichas áreas de manera articulada. Los particulares, la academia y la sociedad civil en general, participarán y aportarán activamente a la conformación y desarrollo del Sinap, en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus deberes constitucionales.”

Adicionalmente, el literal c) del Artículo 2.2.2.1.1.2 del Decreto 1076 de 2015, contempla:

“(...) c) *Conservación: Es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad.* d) *Preservación: Mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.* e) *Restauración: Restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que hayan sido alterados o degradados.*”

Bajo esta lógica, es posible vislumbrar que las funciones encomendadas en el artículo 21 de la iniciativa ya están contempladas dentro del marco de protección de Áreas Protegidas, establecido a través del Decreto 1076 de 2015. Por tanto, a criterio de este Ministerio el articulado no tendría impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando lo allí dispuesto se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el PGN y no genere erogaciones adicionales en las entidades referidas.

No obstante, en caso tal que las obligaciones referidas en la modificación propuesta generen gastos adicionales para las entidades encargadas, se generarían presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados que de momento son incuantificables. Ahora bien, si lo que se pretende con la inclusión de este inciso 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 involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

2.12. Frente a los recursos provenientes de las sanciones impuestas por la autoridad ambiental

El Artículo 25 señala que los recursos provenientes de las sanciones impuestas por la autoridad ambiental competente serán destinados para el desarrollo de programas de limpieza de los ecosistemas que contienen los recursos hídricos, recuperación de la fauna y flora acuática y campañas de comunicación y cultura ciudadana, dentro del área de su jurisdicción.

Sobre el particular, lo planteado en el artículo se trata de un asunto de reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política de Colombia: “(...) *La Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación*”. De igual forma, estos recursos sólo podrán ejecutarse para el fin último por el cual fueron programados y bajo ningún motivo podrán ser destinadas a otro tipo de actividades. Lo anterior, teniendo en cuenta que lo contemplado en la iniciativa iría en contravía del Estatuto Orgánico de Presupuesto en los términos de los principios de especialización y programación integral.

2.13. Frente a la creación de instrumentos económicos para la gestión de los plásticos de un solo uso

Dentro del artículo 26 se establece la creación de instrumentos económicos, como la tasa compensatoria por el uso del suelo para disposición de plásticos. Al respecto, debe tenerse en cuenta que esta tasa no cuenta con todos los elementos constitutivos de un tributo que deben ser explícitos, en virtud del principio de legalidad del tributo contemplado en el artículo 338 de la Constitución Política, así como no se contempla el sistema y método para la aplicación.

Adicionalmente, se señala que los recursos recaudados por concepto de esta tasa deberán destinarse a la ejecución de proyectos definidos por los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo que podría ir en contravía del artículo 42 de la Ley 99 del 1993⁷ que hace referencia al pago de la tasa retributivas que deben pagarse por concepto de la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas que se causen como consecuencia de las actividades antrópicas realizadas por el hombre.

3. Conclusiones finales

Una vez revisada la iniciativa, se encuentra que el articulado propuesto establece aspectos como la fijación de responsabilidades de las entidades involucradas en la iniciativa en el control de las empresas que realizan la fabricación, comercialización, importación y exportación, así como en las entidades comerciales. En este caso, resulta preciso advertir que la aplicación de estas funciones adicionales en temas de vigilancia y control podría generar costos fiscales para poder ejercer el control y vigilancia propuestos de las autoridades ambientales que actualmente no ejercen.

⁷ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
6vQK J0U0 YQim 1rwW kMnF eEXA c0c=

Por otra parte, la iniciativa al buscar la prohibición de un producto para su fabricación, comercialización e importación sin que pueda determinarse de forma rápida y objetiva lo que es un plástico de un solo uso, podría implicar dificultades al momento de la aplicación de la norma.

De acuerdo con datos del Departamento Nacional de Planeación⁸ el eslabón del “transporte o envasado incluido tapas y cierres genera cerca de la mitad de los empleos de la cadena de petroquímica y plásticos, representando 32 mil personas del total empleadas en que podrían verse afectados ante la prohibición de la fabricación”. Si bien en el proyecto de ley se proponen planes para la reconversión tecnológica, el número de personas afectadas podría ser significativo en este sector, si no se establecen planes de transición concertados con la industria.

Así mismo, pueden existir efectos colaterales en los precios de los productos finales de la canasta básica o en algunos sectores, producto de los incrementos en precios del transporte o del sustituto del material de un solo uso, e incluso generar dificultades técnicas para que puedan realizar la sustitución de materiales en el tiempo de entrada en vigencia de la ley.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁹, 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 la presente iniciativa legislativa no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

Bajo estas consideraciones, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Ley, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal vigente y responsabilidad macroeconómica.

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General

DGPPN/VT/OAJ

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano. Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁸ <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/Paginas/analisis-cadenas-productivas.aspx>

⁹ 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