



2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
NESTOR LEONARDO RICO RICO
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.



Radicado: 2-2021-019731

Bogotá D.C., 21 de abril de 2021 16:01

Radicado entrada
No. Expediente 16607/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 344 de 2020 Cámara “por el cual se crea el fondo de reconversión ganadera y fomento de actividades forestales”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal realizada por el Honorable Representante a la Cámara Edwin Alberto Valdés Rodríguez, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

1. Objeto del Proyecto de Ley

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1, el Proyecto de Ley tiene por objeto “*crear el Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas*”.

Para tal efecto, el artículo 2 de la iniciativa legislativa define el concepto de zonas deprimidas, y el artículo 3 establece como fuentes de financiamiento para el Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales, los provenientes del Impuesto Nacional al Carbono, recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones el impulso del emprendimiento, recursos de cooperación internacional y del Gobierno nacional, y recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Por su parte, el artículo 4 del Proyecto de Ley señala que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) reglamentará el órgano de dirección del Fondo y establece los objetivos que tendrá a cargo el mismo. Además, el artículo 5 señala quiénes serán los beneficiarios del Proyecto de Ley, y el artículo 6 dispone que el Fondo contará con

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

un banco de proyectos forestales para la destinación de los recursos de reconversión ganadera a actividades forestales.

Adicionalmente, el artículo 7 de la iniciativa legislativa dispone que “*el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación Nacional de Licencias Ambientales serán los encargados de evaluar las compensaciones y la equivalencia ecosistémica con respecto al recurso o área afectada que permita que la Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas se disminuya la frontera ganadera.*”

2. Legislación para fomentar el sector forestal

Sea lo primero señalar, de manera general, que actualmente el principal instrumento para fomentar el sector forestal en Colombia es el Certificado de Incentivo Forestal (CIF)², mediante el cual se da el apoyo a las plantaciones forestales comerciales como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población. El CIF reconoce hasta el 50% de los costos de establecimiento (año 1) y hasta el 50% de los costos de los mantenimientos (año 2 al 5), según valores fijados mediante resolución por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Recientemente, el Gobierno nacional modificó el procedimiento de acceso y otorgamiento del CIF con el fin de identificar y priorizar proyectos en función de las políticas públicas asociadas al ordenamiento de la producción y la frontera agrícola³. En particular, esta nueva reglamentación creó el consejo directivo del CIF y el banco de proyectos de plantaciones forestales comerciales.

De igual manera, se debe señalar que el sector forestal tiene acceso a los productos y servicios financieros del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), sumado a las Líneas Especiales de Crédito (LEC) que permiten un financiamiento a tasas favorables⁴, lo que permite garantizar a los agentes del sector sus créditos con el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), así como acceder a un incentivo para adquirir un seguro agropecuario que les permita cubrir eventuales riesgos.

Adicionalmente, debe indicarse que el Gobierno nacional radicó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. 594 de 2021 Cámara, 439 de 2021 Senado⁵, que contempla en el artículo 131 la creación de un Fondo de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible –FONCLIMA, el cual tiene por objeto “*articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos para la mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo climático y la promoción de la conservación de los recursos naturales, la reducción de la contaminación ambiental, la reconversión tecnológica y la innovación, emprendimiento y reconversión laboral asociados a la transición hacia una economía sostenible y baja en carbono*”, el cual tendrá por fuentes de financiación, entre otras, los recursos recaudados por concepto del impuesto al carbono, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 del mencionado proyecto de ley.

² Ley 139 de 1994. Por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones.

³ Al respecto, consultar en línea el Decreto 130 del 30 de enero de 2020:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20130%20DEL%2030%20DE%20ENERO%20DE%202020.pdf>

⁴ En 2019, se efectuaron 274 operaciones de crédito por un monto de \$207 millones de pesos. En lo corrido del 2020, se han realizado 292 desembolsos por valor de \$260 millones de pesos. Consultar en línea https://www.finagro.com.co/sites/default/files/otorgados_por_actividad_9.pdf

⁵ Por medio de la cual se consolida una infraestructura de equidad fiscalmente sostenible para fortalecer la política de erradicación de la pobreza, a través de la redefinición de la regla fiscal, el fortalecimiento y focalización del gasto social y la redistribución de cargas tributarias y ambientales con criterios de solidaridad y que permitan atender los efectos generados por la pandemia y se dictan otras disposiciones.

Por todo lo anterior, si bien son loables las propuestas previstas en el articulado, sería importante reconsiderar el Proyecto de Ley bajo estudio, teniendo en cuenta el marco institucional existente para el sector forestal.

3. Creación del Fondo de Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales

En lo que se refiere propiamente a la creación de un nuevo Fondo, el artículo 11 del Decreto 111 de 1996⁶ (Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP) dispone:

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

*a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de **los fondos especiales**, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (...)*” (Resaltado fuera del texto)

Asimismo, el artículo 30 del EOP señala lo siguiente:

*“Artículo 30. Constituyen Fondos Especiales en el orden nacional, **los ingresos** definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, **así como los pertenecientes a los fondos sin personería jurídica creados por el legislador.**”* (Resaltado fuera del texto).

De acuerdo con las normas transcritas, las cuales establecen las características de los fondos especiales y su integración dentro de los recursos del PGN, resulta importante que el artículo 1 establezca la naturaleza jurídica y la forma de administración del Fondo, bien sea como un fondo especial, fondo cuenta o un patrimonio autónomo. Además, es importante señalar que la administración y funcionamiento del Fondo puede implicar gastos que pueden encarecer la administración de los recursos y dificultar su destinación a las finalidades descritas en la iniciativa.

Igualmente, es importante que dentro del artículo se precise cuál sería la entidad a la cual estaría vinculada este fondo, además de establecer quien estaría a cargo de su administración, con el propósito de identificar a la autoridad responsable de cumplir con las obligaciones que se desprenden de la creación del mismo (incluyendo la contratación de la fiducia cuando aplique), además de las relacionadas con la gestión y adecuado manejo del fondo. Finalmente, se hace necesario que, en caso de constituir este fondo, se señale el régimen legal y el manejo presupuestal del mismo, así como, en caso de requerirse, el tipo de vinculación de los administradores del mismo, ejemplo, sociedad fiduciaria o unidad operativa.

En cuanto a la necesidad de crear el Fondo, se precisa que las plantaciones forestales comerciales en Colombia son competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en el párrafo del artículo 1 Ley 101 de 1993⁷ (Ley marco del sector agropecuario), en el que se establece que “*para efectos de esta Ley la explotación forestal y la reforestación comerciales se consideran actividades esencialmente agrícolas*”, razón por la cual es relevante revisar las competencias otorgadas al Fondo para que se establezcan en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Puntualmente, se recomienda revisar las referencias que se hacen al MADS incluidas en los artículos 3, 4 y 7 del Proyecto de Ley de acuerdo a lo antes mencionado.

⁶ 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.

⁷ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Por su parte, el artículo 2 de la iniciativa establece que “*para efectos de la presente Ley, entiéndase por zonas deprimidas, los municipios o departamentos que su índice de competitividad anual, medidos por el Consejo Privado de Competitividad no supere un puntaje de cinco punto cero (5.0).*”, en ese sentido, se recomienda citar las normas que tratan o desarrollan este concepto o las que lo hacen vinculante.

4. Fuentes de financiación del Fondo de Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales

En cuanto al artículo 3 del Proyecto de Ley, que señala las fuentes de recursos del Fondo, siendo una de ellas el impuesto nacional al carbono, es importante indicar que el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016⁸, modificado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018⁹, establece la destinación del 25% del recaudo del impuesto nacional al carbono al manejo de la erosión costera, la reducción de la deforestación y su monitoreo, la conservación de fuentes hídricas, entre otras acciones. En ese sentido, ya existe en el ordenamiento jurídico una destinación de recursos que sirve de instrumento para lo pretendido en esta iniciativa y en esa medida se considera inconveniente la modificación pretendida en relación con los recursos del impuesto al carbono.

Por otra parte, es importante precisar que los recursos del PGN se incorporan de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39¹⁰ y 47¹¹ del EOP en concordancia con lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Art.1° Ley 819 de 2003) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector. Además, de conformidad con los artículos 31¹² y 33¹³ del EOP, las donaciones y los recursos de cooperación internacional hacen parte de los recursos de capital que comprenden el PGN. En el caso de los fondos especiales, estos se suelen constituir con los ingresos que defina el legislador. Es así que las fuentes de financiación que se relacionan en el artículo 3 ya cuentan con una destinación específica asignada como lo es, por ejemplo, los recursos del impuesto al carbono y del Sistema General de Regalías, por disposición del mismo legislador en otras disposiciones del ordenamiento jurídico. Adicionalmente, la iniciativa no especifica la utilización de fuentes adicionales que pudieren financiar este fondo.

Por tanto, la creación, implementación y puesta en marcha del Fondo propuesto generaría costos fiscales para la Nación que no se encuentran contemplados. Sobre los recursos del SGR para financiar el Fondo, se advierte que el Acto Legislativo 05 de 2019¹⁴, que modificó el artículo 361 de la Constitución Política, señaló la destinación de los

⁸ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

¹⁰ 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 parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta.”

¹¹ Artículo 33. 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.”

¹² Artículo 31. Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Nacional y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.”

Parágrafo. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo.

¹³ Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso.”

¹⁴ Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

ingresos del SGR para la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales¹⁵. Es así que la Carta Política prevé que los ingresos del SGR sean destinados a¹⁶financiar proyectos de inversión, los cuales serán financiados con las asignaciones específicas en que divide los recursos del sistema, según lo previsto en el artículo 361 de la Constitución Política, en términos generales para:

“(...) 20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.

15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.

34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.

1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.

10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible. (...)”

La Ley 2056 de 2020¹⁷ reglamentó lo contenido en el artículo 361 de la Constitución Política y estableció que se deberá realizar un proceso de planeación para la inversión de los recursos del SGR, que permitirá priorizar las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías, atendiendo los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y de los de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación¹⁸.

Adicionalmente, se estableció que se deberán tener en cuenta los criterios de formulación y presentación de los proyectos de inversión y viabilidad de los proyectos de inversión, para la priorización de los proyectos que se financian con cargo a los recursos del SGR conforme lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley 2056 de 2020, y lo dispuesto en los artículos 50, 52 y 57 de la Ley en cita, para la destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible¹⁹, para la asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación²⁰ y para la asignación para la Paz²¹.

¹⁵ Primer inciso del Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁶ Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁷ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

¹⁸ Artículo 30 de la Ley 2056 de 2020. Ejercicios de planeación.

¹⁹ Artículo 50 de la Ley 2056 de 2020. Destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible.

²⁰ Artículo 52 de la Ley 2056 de 2020. Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación.

²¹ Artículo 57 de la Ley 2056 de 2020. Órgano colegiado de administración y decisión Paz (OCAD PAZ).

Por tanto, es claro que los ingresos del Sistema General de Regalías se caracterizan porque su destinación está detalladamente señalada por la Constitución Política, de la cual se emanan las directrices, parámetros y reglas de su inversión; tanto así, que ni la ley que la reglamenta ni cualquier otra, puede en parte o en todo, apartarse de los citados lineamientos constitucionales para los cuales fueron designados dichos recursos. Lo anterior, conforme lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia que dispone que “(...) la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Así las cosas, con los recursos del SGR no se podrán financiar gastos de funcionamiento de ningún Fondo u Organización, pues tal como lo señala el artículo 361 ibidem el único gasto de funcionamiento que admite es la operación y administración del mismo SGR. Dicho esto, una disposición que contraría la norma superior corre el riesgo de ser declarada inconstitucional. Por tanto, se sugiere eliminar los apartes que refieren a la destinación de los recursos del SGR, particularmente las señaladas en los artículos 3 y 4 de la iniciativa, teniendo en cuenta que el ordenamiento superior y la ley ya establecieron lo pertinente sobre la materia.

En cualquier caso, podrá destinarse recursos del SGR para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, en el marco de la regulación mencionada y particularmente en aplicación del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020 que refiere a la ejecución de proyectos de inversión, elegidos a través de convocatorias, así:

“ARTÍCULO 50. Destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible. Los recursos establecidos en el artículo 361 de la Constitución Política para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible, tendrán la siguiente destinación:

a) Los recursos de la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible financiarán proyectos de inversión de acuerdo con la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas, los planes de manejo ambiental de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos formulados y adoptados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible en sus respectivas jurisdicciones, con base en los lineamientos dados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación. Para la ejecución de estos recursos podrán ser entidades ejecutoras las entidades territoriales, Corporación Autónoma Regional y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

b) Los recursos de la Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental se destinarán a inversión en proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible o energías renovables no convencionales orientados a la transición energética y reducción de emisiones de carbono. Serán presentados a través de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con lo definido en la presente Ley.

c) Los recursos de la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo, financiarán proyectos relacionados con la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, que serán presentados a través de convocatorias que estructuren el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación.”

5. Ejecución de proyectos y administración del Fondo

Por otra parte, en el párrafo 1 del artículo 3 de la iniciativa en estudio, expresa de manera muy general un control en la ejecución de los proyectos; sin embargo, no se menciona cómo y quién seleccionará los mismos. Entonces, se recomienda precisar y desarrollarlo en consonancia con lo señalado en el artículo 6 que menciona la creación de un banco de proyectos forestales. Además, a juicio de este Ministerio, los proyectos aprobados deberían corresponder a un proceso de selección, de acuerdo con los lineamientos que establezcan las autoridades ambientales para su

implementación y adecuado cumplimiento. Adicionalmente, el artículo 3 debería señalar la destinación de los rendimientos de los recursos administrados dependiendo de la naturaleza de los mismos. Finalmente, se recomienda definir las causales de terminación del Fondo, así como definir quién recibirá los remanentes y obligaciones que lleguen a subsistir o que deriven del mismo.

Además, el Fondo no debería contar con capacidad para la celebración de operaciones de crédito público directamente. En el evento en que se requieran recursos de crédito para adelantar programas o proyectos para el cumplimiento de su objeto, las operaciones de crédito deberán ser celebradas por la Nación, para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación y posterior traslado al Fondo.

De otro lado, el artículo 5 de la iniciativa legislativa dispone lo siguiente:

“Artículo 5°. Población Beneficiaria. Serán beneficiarios los propietarios de hatos o fincas ganaderas legalmente constituidas, pertenecientes a las zonas de competitividad por debajo de cinco puntos (5.0) del Índice de Competitividad municipal o departamental, del Consejo Privado de Competitividad, se entenderá por propietario sujeto de beneficios de este fondo los hatos o fincas ganaderas como criterio de selección de la presente Ley: A) Hatos o fincas ganaderas que no superen los 150 semovientes. B) Hatos o fincas ganaderas que, superando los 150 semovientes, generen compromiso de reducción de la cifra en un periodo inferior a dos años al límite establecido en el literal a) del presente artículo.”

Al respecto, se recomienda aclarar la participación del Consejo Privado de Competitividad en el manejo y administración del Fondo. Asimismo, debe aclararse si el criterio contenido en este artículo es el único criterio de selección o es uno de los criterios que se tendrá en cuenta a la hora de seleccionar los proyectos.

Adicionalmente, sería importar prever en la iniciativa la elaboración de un manual o guía que comprenda los criterios de elegibilidad, las medidas de seguimiento y control, y las medidas que se adoptarán en caso de incumplimiento de los proyectos, de tal manera que permita a los interesados conocerlos públicamente.

En cuanto al artículo 6, sobre el banco de proyectos forestales, se recomienda complementar el artículo, incluyendo criterios para el manejo del banco de datos, se establezca cómo se alimentará y se defina el Ministerio del Ramo que fijará su reglamentación.

Por su lado, el artículo 7 del Proyecto de Ley dispone que *“el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación Nacional de Licencias Ambientales serán los encargados de evaluar las compensaciones y la equivalencia ecosistémica con respecto al recurso o área afectada que permita que la Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas se disminuya la frontera ganadera (...)”*.

Si bien en el artículo 7 se establecen algunos criterios de medición, como la equivalencia ecosistémica, no se señala que pasa en caso de incumplimiento de los proyectos. En ese orden de ideas, se recomienda señalar en la iniciativa la elaboración de un manual o guía que permita definir los criterios y procedimientos de selección, seguimiento y demás elementos que permitan fijar reglas claras de medición, respecto de la efectividad del Fondo y sus proyectos, teniendo como base los principios contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, esto en caso de que le sean aplicables normas de derecho privado.

En todo caso, es pertinente resaltar que lo contemplado en el artículo 7 de la iniciativa en estudio generaría presiones de gasto para las entidades, ocasionando además inflexibilidades en la ejecución presupuestal, toda vez que los proyectos de los Ministerios se ejecutan en el marco de su autonomía. Es de saber que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas para el cumplimiento de sus funciones, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales para la ejecución de la política respectiva, tal como lo ha dispuesto el artículo 39 del EOP, así:

“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 parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

De conformidad con el EOP, cada sección presupuestal debería 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.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, 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 presente proyecto de ley no se observa el cumplimiento de estos requisitos, toda vez que las fuentes de financiamiento referidas ya cuentan con asignaciones presupuestales previamente establecidas.

6. Conclusión

En virtud de todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial solicita, respetuosamente, tener en cuenta las anteriores consideraciones, especialmente las sugerencias de eliminación y modificación de apartes y artículos señalados. En todo caso, se manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General
VT/DGPPN/DGCPTN/GR/OAJ

UJ-054/2021

Elaboró: Santiago Cano Arias

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

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