



## 2. Despacho del Viceministro General

### 1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**

Cámara de Representantes

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C., Cundinamarca



Radicado: 2-2022-043780

Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2022 15:25

Radicado entrada  
No. Expediente 37912/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 060 de 2021 Cámara “Por medio del cual se establecen criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, mediante la creación de la mesa nacional de suelos y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado Presidente,

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

Este proyecto de iniciativa parlamentaria tiene por objeto *“establecer los criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia mediante la creación de la Mesa Nacional de Suelos, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible a través de una gestión institucional integrada y se dictan otras disposiciones”*.<sup>1</sup>

Para tal fin, **el artículo 2 del proyecto de ley** crea la citada Mesa Nacional de Suelos conformada por representantes de diferentes entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. Así mismo, **el artículo 4 y su parágrafo**, establecen:

**“ARTÍCULO 4.** La Mesa Nacional de Suelos estará apoyada por los siguientes comités que brindarán el apoyo necesario en los temas que les sean asignados:

- Comité de educación, capacitación y sensibilización sobre la importancia del uso y manejo sostenible del suelo.
- Comité de fortalecimiento de instrumentos de planificación ambiental y sectorial.
- Comité de monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo.
- Comité de investigación, innovación y transferencia de tecnología.

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso 342 – 22 de abril de 2022 – pág. 23



- *Comité de preservación, restauración y uso sostenible del suelo.*

**Parágrafo.** *La conformación de cada uno de los comités será determinada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”*

Adicionalmente, **los artículos 5 a 9 del proyecto de ley** establecen sus funciones.

Respecto a la creación de la Mesa Nacional de Suelos esta Cartera Ministerial considera que no tendría impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sus actividades sean ejecutadas con representantes o el personal ya vinculado a las entidades correspondientes, de manera que no se requiera la contratación de personal adicional o de apoyo para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas.

En todo caso, es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 397 de 2022<sup>2</sup>, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

Adicionalmente, en el evento en el cual esta propuesta implique la modificación de la estructura de la administración del orden nacional, cabe advertir que toda modificación de la administración pública del orden nacional que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en los artículos 154 y 150-7 de la Carta Política y la interpretación de estos artículos por la Corte Constitucional<sup>3</sup>, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-031 de 2017<sup>4</sup> sostuvo:

*“...6.5.4. Con todo, el ejercicio de la potestad de configuración normativa se encuentra sujeto a la cláusula constitucional dispuesta en el inciso 1 del artículo 154 del Texto Superior, **en el que se establece que es necesario contar con participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón a que la iniciativa para su adopción pertenece de forma exclusiva o privativa al Gobierno Nacional** Según se explicó en la Sentencia C-121 de 2003 la exigencia de la iniciativa del Gobierno Nacional para dar curso a un proceso legislativo dirigido a crear una entidad pública del orden nacional, al amparo de los principios de división del poder público y de colaboración armónica, pretende que sea la autoridad encargada del manejo de la administración pública, así como del diseño y ejecución de las políticas públicas, quien autónoma y voluntariamente **determine el tipo de organización y el tamaño de la estructura que requiere, para la realización de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico...**” (Subrayado y resaltado por fuera del texto original)*

Por otra parte, **los artículos 10 y 12 de la iniciativa**, señalan lo siguiente:

**“ARTÍCULO 10.** *Las obras de infraestructura, de minería y las grandes agroindustrias, deberán incluir en sus estudios y planes de manejo ambiental diagnósticos iniciales y de afectación por la pérdida de unidades de suelo en metros cúbicos y proceder con la respectiva compensación por volumen, pérdida de calidad y de diversidad biológica del suelo intervenido”.*

<sup>2</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

<sup>3</sup> Ver, entre otras, la sentencia C- 251 de 2011

<sup>4</sup> Corte Constitucional. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez



**“ARTÍCULO 12.** En apoyo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creése el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos, con el propósito de contrarrestar los efectos del cambio climático mediante la implementación de acciones que logren dar un manejo sostenible al uso de los suelos en todos los sectores”.

Al respecto, este Ministerio observa que los apartes citados podrían tener incidencia en el gasto público. Particularmente, el artículo 10 no precisa el órgano o entidad sobre el cual recaerá la obligación de financiarlos.

Dado lo anterior, es importante precisar que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometida al principio de legalidad que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la Ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. En ese contexto, cada una de las entidades nacionales debe ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>5</sup>. Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con las competencias del sector presupuestal se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las normas de austeridad en dichos gastos<sup>6</sup>.

Asimismo, es necesario resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa 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.

Por último, se debe tener presente que el actual Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y otros actores, y presentará el respectivo proyecto de ley a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial (2022 – 2026), para su trámite, debate y aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 y siguientes de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo<sup>7</sup>, el cual tendrá por principales ejes temáticos: i) Ordenamiento territorial, ii) seguridad humana, iii) seguridad alimentaria, iv) transformación de la matriz energética, v) convergencia social-regional y vi) la estabilidad fiscal<sup>8</sup>.

Bajo ese contexto y particularmente respecto al asunto y las preocupaciones de que trata la iniciativa para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, este Ministerio debe destacar que desde el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional buscará incorporar de manera inaplazable la transformación de las áreas en conflicto por usos del suelo, en zonas forestales, agrícolas, agroecológicas y agrosilvopastoriles mediante procesos de reforestación, de suministro de agua, de reintroducción de especies nativas, de abono y recuperación de nuestros suelos para frenar la desertificación, la salinización, la erosión y la degradación de tierras. Adicionalmente, se buscará impulsar el desarrollo de sistemas agroforestales, silvopastoriles, de aprovechamiento de productos no maderables del bosque y turismo de naturaleza bajo el liderazgo de organizaciones comunitarias.

<sup>5</sup> Decreto 111 "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".

<sup>6</sup> Artículo 14, Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones" y Decreto 397 de 2022 "Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

<sup>7</sup> Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

<sup>8</sup> <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-presento-los-seis-ejes-tematicos-que-seran-la-base-del-plan-nacional-de-desarrollo.aspx>



## MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Continuación oficio

Página 4 de 4

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.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**

Viceministro General

DGPPN/OAJ

UJ - 1010/ 2022

Proyectó: Jean Marco Fera Perzo

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa – Secretario General de la Cámara de Representantes.

Dr. Camilo Ernesto Romero Galván – Secretario General Comisión Quinta Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)