

## 2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,

Honorable Representantes  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-021803  
Bogotá D.C., 23 de abril de 2024 17:43

Radicado entrada  
No. Expediente 16384/2024/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley 231 de 2023 Cámara “Por el cual se establecen medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola y se dictan otras disposiciones”

Respetado Presidente:

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto técnico elevada por el Honorable Representante, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, y dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto impulsar la recuperación de la capacidad productiva del suelo<sup>2</sup> con vocación de uso agrícola, y el fomento del uso de bioinsumos y agroquímicos de forma responsable.

Para el efecto, la iniciativa establece en cabeza del Gobierno nacional, principalmente de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Comercio Industria y Turismo y de Hacienda y Crédito Público, así como en otras entidades del nivel descentralizado, tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia), las siguientes funciones: (i) garantizar los recursos para lograr la participación de las familias y comunidades campesinas, y de las víctimas del conflicto armado, en los procesos de formulación y ejecución de los proyectos de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola; (ii) diseñar y ofertar cursos y programas de formación en técnicas dirigidas a la recuperación de la capacidad productiva de los suelos con vocación de uso agrícola; (iii) crea el Comité de seguimiento a las actividades de recuperación del suelo con vocación de uso agrícola; (iv) promover procesos de investigación académico-científica y

<sup>1</sup> Congreso de la República de Colombia (2003) Ley 819 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> Ver. Imprenta Nacional de Colombia (2023), Gaceta del Congreso 117608. Página 21.

Continuación oficio

de transferencia de conocimiento, que permitan identificar y aplicar técnicas de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola; (v) desarrollar una estrategia para promover el uso y comercialización de los productos definidos como bioinsumos y (vi) diseñar mecanismos para entregar incentivos económicos a la elaboración y compra de bioinsumos destinados a la población campesina que opte por implementar acciones para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola.

Respecto de estas obligaciones, es necesario resaltar que las entidades involucradas deben dar cumplimiento a las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida principalmente en el Decreto 111 de 1996<sup>3</sup>, la cual expresamente señala en su artículo 39 que 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. Por lo tanto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Ahora bien, en cuanto a la financiación de la iniciativa, el artículo 14 del proyecto establece:

**“Artículo 14. Fuentes de financiación.** Destínese un porcentaje no menor al cinco por ciento (5 %) de las vigencias anuales asignadas a los siguientes fondos para financiar lo señalado en la presente Ley.:

1. Fondo de Fomento Agropecuario.
2. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO.
3. Fondo "Colombia Potencia Mundial de la Vida".
4. Fondo Nacional de Adecuación de Tierras - FONAT
5. Fondo para la Vida y la Biodiversidad.
6. Fondo Nacional Ambiental - FONAM.

**Parágrafo 1.** Las entidades del Gobierno Nacional vinculadas a la presente Ley, podrán gestionar recursos en diferentes fondos de cooperación internacional con el objeto de financiar la implementación de estrategias y proyectos para la recuperación de los suelos con vocación de uso agrícola.

**Parágrafo 2.** Los planes, programas y proyectos de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola, también podrán financiarse a través de recursos diferentes a los fondos mencionados en el presente artículo. El Gobierno Nacional y las diferentes entidades responsables de la implementación de la presente Ley, podrán realizar asignaciones de otros rubros presupuestales”.

<sup>3</sup> Presidente de la República de Colombia, (1996) 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".

Continuación oficio

Frente al particular, es importante mencionar que la destinación de los recursos de estos Fondos para el financiamiento de las actividades a desarrollar para la recuperación de los suelos con vocación de uso agrícola generaría impacto fiscal, ya que afectaría directamente los programas que actualmente se vienen financiando con estos fondos, disminuyendo sus fuentes específicas de financiación, además de que las metas a lograr se podrían ver afectadas al extenderse su cumplimiento en un plazo mayor.

Adicionalmente, el inciso primero del artículo 14 es impreciso, en la medida que no establece claramente el monto base de cada fondo para determinar el 5% que iría a financiar lo contemplado en el proyecto de ley. A este respecto, cabe anotar que el presupuesto está compuesto de apropiaciones para el caso de los gastos y de conceptos de ingresos aforados para las rentas. Asimismo, el término de “vigencias anuales asignadas” es ambiguo.

Ahora bien, respecto del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, propuesto como una fuente de financiación del proyecto, es preciso aclarar que, de conformidad con el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015<sup>4</sup>, el Fondo está constituido por tres subcuentas: (i) Subcuenta para el manejo de los recursos presupuestales que se asignen a la administración y manejo del Sistema de parques Naturales; (ii) Subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales; y, (iii) subcuenta para el manejo separados de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De acuerdo con lo anterior, los recursos del FONAM tienen una destinación específica. Es así que, actualmente, con recursos de la Nación, se efectúan aportes que, para la presente vigencia fiscal, ascienden a **\$33.653,1 millones** para la ANLA y **\$90.010,7 millones** para Parques Nacionales Naturales de Colombia, por lo cual la propuesta de ley no se considera conveniente en la medida que las nuevas obligaciones aumentarían el déficit de estas entidades, disminuyendo las fuentes con que estas entidades financian su operación. En cualquier caso, la iniciativa no precisa si el porcentaje a aplicar es sobre el monto anual del recaudo en cada uno los Fondos mencionados, o sobre la apropiación estimada para cada anualidad.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien es cierto que el Proyecto define la fuente de financiación para el gasto que éste generaría, la implementación de la política pública de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola requeriría recursos aproximados que se detallan en la tabla que se muestra a continuación, teniendo en cuenta un escenario dentro del periodo (4 años) que define el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y con referencia del programa liderado por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, denominado: “*Desarrollo de la Planificación del Ordenamiento Territorial Agropecuario*” cuyo objetivo es mejorar la planificación del territorio rural, promoviendo el uso eficiente del suelo.

<sup>4</sup> Congreso de la República de Colombia (20159 ley 1753 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Continuación oficio

Millones de pesos

Vigencias			
Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
19.484,8	20.738,6	21.983,0	23.301,9

Adicionalmente, tal y como lo menciona la ponencia propuesta para segundo debate<sup>5</sup>, teniendo el alto grado de suelo degradados en el territorio nacional, es posible prever que las actividades de la implementación de la Política de recuperación de suelos con vocación de uso agrícola superen el periodo del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En ese orden, dadas las implicaciones fiscales que tendría la entrada en vigencia de la iniciativa, se hace necesario que los autores y ponentes den 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 resaltar que recientemente se aprobó y sancionó la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la vida’, de iniciativa de este Ministerio, la cual prevé en los artículos 55 al 62, entre otros, diferentes medidas relacionadas con: (i) la concesión forestal campesina; (ii) el reconocimiento de la calidad de segundo ocupante a quien tenga condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ejerza una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión u ocupación permanente con un predio objeto de restitución; (iii) el acceso a tierra y formalización a título gratuito *al momento de participar en el programa de acceso a tierras*; (iv) la *contraprestación por asignación de derechos de propiedad*; (v) *la previsión de un procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).*”

<sup>5</sup> Imprenta Nacional de Colombia, Gaceta del Congreso (2023) 1760, página 10, “Atendiendo al estudio realizado en el territorio nacional respecto de la degradación de suelos por erosión en Colombia, encontramos que el 40 % de los suelos del área continental e insular del país, equivalente a 45.379.057 hectáreas, presenta algún grado de degradación por erosión (ver figura 2). Así mismo, se estima que el 2.9 % del territorio colombiano presenta erosión severa y muy severa en 3.334.594 ha, el 16.8 % erosión moderada en 19.222.575 ha y el 20% erosión ligera en 22.821.889 ha, y su rehabilitación es muy difícil, costosa, toma mucho tiempo bajo técnicas convencionales o en algunos casos es imposible volver al estado inicial, (IDEAM y UDCA, 2015).”

Continuación oficio

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y, particularmente, se estudie la normativa ya aprobada al respecto de manera que se articulen las iniciativas y se propenda por evitar duplicidad normativa. Igualmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público  
DGPPN/OAJ

**Con copia:** Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza – Secretario de la Cámara de Representantes  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz



Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>  
wUHj RKEI fROL Y8lf YZ07 Pp9p YLw=

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO