


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

<b>Entidad originadora:</b>	<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	<i>Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia</i>
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<i>Por el cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 9 de la Parte 2 del Libro II del Decreto 1076 de 2015 con el fin de reglamentar el Fondo para la Vida y la Biodiversidad.</i>

- **ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**  
(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)
- **Antecedentes y contexto general sobre la necesidad del financiamiento climático y la necesidad de reglamentación del Fondo para la Vida y la Biodiversidad**


La aplicación del Acuerdo de París aún debe acelerarse para evitar un aumento de la temperatura superior a 1,5 °C: como parte ello, el Pacto Climático de Glasgow, acordado en la COP26, subraya la urgencia de hacer que los flujos financieros sean coherentes con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el desarrollo resiliente.

El Panorama mundial de la financiación climática muestra que la inversión en la lucha contra el cambio climático ha aumentado constantemente en la última década; en efecto, en el mundo se han movilizado más de 632 mil millones de dólares para 2020, pero los flujos se han ralentizado en los últimos años. Se espera que este comportamiento de los últimos años no sea una tendencia sino un efecto del COVID-19, en tanto que en los periodos antes de la pandemia los flujos crecieron a más del 24% mientras que en el último año fue de solo del 10%.

En el país se ha identificado que el costo de cumplir los compromisos de la NDC, son altos. En el estudio Álvarez et al (2017) “Evaluación económica de los compromisos de Colombia en el marco de COP21” se estimó que las necesidades anuales para cumplir con una reducción en la emisión de gases de efecto invernadero del 20% a 2030 podrían ascender a 3,1 billones de pesos anuales, pero traería consigo unas mejoras en la tasa de crecimiento en el mediano plazo cercanas al 0.15 puntos porcentuales anuales. Con el aumento de la ambición climática el país se comprometió a lograr una reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero en el 51% respecto a la línea base a 2030. Este aumento aún no se ha costado, pero se espera que las necesidades de financiamiento crezcan de forma proporcional.

De acuerdo con el IPCC, los países en desarrollo requieren USD 127 billones anuales a 2030 y USD295 billones por año al 2050 para adaptarse al cambio climático. Sin embargo, los fondos para la adaptación solo lograron pasar de 23 a 46 billones de 2017 a 2018. Lo que representa solo el 8% del total de la financiación requerida. Es por esto que, acceder a este capital es uno de los mayores retos para los países en desarrollo y se debe trabajar conjuntamente entre los gobiernos y la comunidad internacional para armonizar las políticas y las finanzas del sector público para hacer atractiva la inversión en proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Ahora bien, la magnitud de las consecuencias ambientales del actual modelo de crecimiento se evidencia en el estudio “Impactos Económicos del Cambio Climático”, elaborado por el DNP y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual estima que entre 2011 y 2100 habría, en promedio, pérdidas anuales del PIB colombiano del 0,49% debido a los efectos del cambio climático. Sumando las pérdidas anuales, el impacto equivaldría a perder entre 3,6 y 3,7 veces el PIB de 2010 (DNP y BID, 2014, pág. 6). Además, si bien el impacto por sector económico es heterogéneo, en el estudio se encontró

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07


que sectores como la ganadería, la agricultura, la pesca o el transporte perderían productividad en caso de que el país no tome medidas para combatir el cambio climático (DNP y BID, 2014, pág. 7).

La ocurrencia de fenómenos asociados a la contaminación global puede también tener efectos económicos en el corto plazo como ya se ha estimado con los fenómenos de la Niña y el Niño. El fenómeno de la Niña 2010–2011 dejó pérdidas por un valor de COP\$11,2 billones, afectando al 96% de los municipios del país y a más de 4 millones de personas (CEPAL, 2012, pág. 61); mientras que el fenómeno El Niño 2015–2016 le causó al país pérdidas por COP\$3,1 billones, entre las cuales se destacan los USD\$37,6 millones que costó la importación de energía eléctrica desde Ecuador y los 237 municipios en los que hubo desabastecimiento de agua potable (DNP, 2017, pág. 20). En un sentido similar, de acuerdo con el Fondo Adaptación y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (UNGRD), debido a la temporada de lluvias de 2022, 184 personas han perdido la vida, 674 municipios han tenido eventos relacionados con inundaciones o deslizamientos y 131 municipios han declarado calamidad pública por cuenta de los efectos del clima.

En cuanto a la pérdida de biodiversidad, el IPCC estima que el 10% de las especies de plantas y animales del planeta enfrentan un alto riesgo de extinción, incluso si la temperatura se limita a 2°C. De hecho, el informe de evaluación mundial de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas publicado por la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) en 2019 enfatiza que un millón de especies ya están en peligro de extinción. Teniendo en cuenta las proyecciones en temperatura realizadas por el IPCC, con 1,5°C el 14% de la biodiversidad de las especies está en riesgo de extinción, y si la temperatura alcanza los 3°C este riesgo aumenta para el 29% del total de las especies. Así mismo, se prevé para 2040, que el riesgo alto de extinción de las especies endémicas en hotspots de biodiversidad se duplique si la temperatura se mantiene entre 1,5 y 2°C, esto último es de especial relevancia para Colombia teniendo en cuenta que el Chocó biogeográfico es uno de los 35 hotspots de biodiversidad en el mundo.

***Ante una necesidad tan apremiante, que se traduce en el corto plazo en la afectación directa de las condiciones de vida de cientos de miles de personas, en especial de los grupos sociales más vulnerables, y que en el mediano y largo plazo implica el riesgo de pérdida de las condiciones que sustentan la vida y los sistemas sociales en el planeta, es evidente que se requiere que el Estado colombiano avance en de manera más rápida y eficiente en la movilización de recursos y ejecución de intervenciones en el territorio que permitan, por una parte, frenar la causa raíz del cambio climático, esto es, la emisiones de gases de efecto invernadero, y de otra, generar los habilitantes para que los territorios sea ambientalmente sostenibles y resilientes.***

***La discusión sobre la necesidad de fortalecer el rol del Estado en materia de acción climática se llevó al Congreso de la República en el marco de la discusión del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.*** En esta oportunidad, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se argumentó ante el Congreso de la República la necesidad de conservar la destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono -INC, así como de crear para el Sector Ambiental un vehículo financiero eficiente para la ejecución de sus recursos, como lo tienen otros sectores, que le permita llegar de manera rápida y efectiva a los territorios. A continuación, se detallan los argumentos expuestos en cada uno de estos temas:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07


- **Destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono**

En la reglamentación del Fondo para la Vida, se debe tener en cuenta el objetivo social en el que se enmarca la destinación específica del impuesto nacional al carbono, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 que modifica el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, la cual quedará de la siguiente forma, en primer lugar, se destinará el ochenta por ciento (80%) 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; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la vida. En segundo lugar, el veinte por ciento (20%) restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

A efectos de dar claridad sobre el alcance de la presente reglamentación, debe recordarse que la destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono se estableció en el año 2016, en paralelo a la creación del INC, concretamente en el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016. Desde ese momento y hasta la fecha dicho artículo ha sido modificado en 5 oportunidades, siendo la más reciente en la comentada reforma tributaria de 2022. A continuación, el recuento de las modificaciones que ha tenido el referido artículo:

- Artículo 26 de la Ley 1930 de 2018. “Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así: (...).
- Artículo 59 de la Ley 2155 de 2021 “Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, Destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono. Por el término de un (1) año, el 100% del recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al sector medioambiental (...)
- Artículo 122 de la Ley 2159 de 2021. “ARTÍCULO 122. El recaudo de que trata el artículo 59 de la Ley 2155 de 2021, durante la vigencia fiscal de 2022, se distribuirá así: (...)
- Artículo 35 de la Ley 2169 de 2021. “Deróguese el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019, y modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así: Artículo 223. Destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono. Para las vigencias fiscales 2023 en adelante, el recaudo del impuesto nacional al carbono tendrá la siguiente destinación: (...).
- Artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 “Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así: (...)
- El párrafo transitorio del Artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 “Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono (...)

En cada una de estas reformas legales se han hecho modificaciones al artículo base que originalmente dio vida jurídica a la destinación específica del INC, esto es, el 223 de la Ley 1819 de 2016, de manera que es este artículo, en su versión vigente es el objeto de reglamentación en el presente proyecto de decreto.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

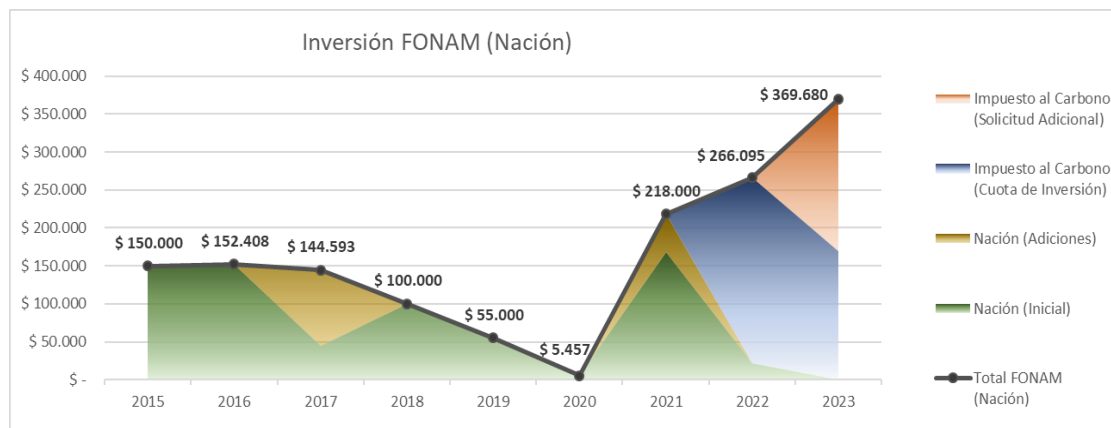
En este sentido a continuación se desarrollan los elementos del vehículo financiero del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC-, hoy Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

- **Creación del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC-, hoy Fondo para la Vida y la Biodiversidad**

En el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, modificatorio del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 se crea el Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia climática – Fonsurec, el cual es una herramienta de financiación para cumplir con los objetivos ambientales, pues a pesar de los grandes compromisos internacionalmente adquiridos por Colombia y los retos que tiene el país no solo en materia de mitigación sino especialmente en materia de adaptación de los territorios a los efectos del cambio climático, el país no contaba con un vehículo para la gestión de recursos capaz de servir a las nuevas problemáticas ambientales y la necesidad de disponer de los recursos de forma oportuna y efectiva.


Previo a la más reciente modificación de la Ley 1819 de 2016, en la que se da la creación del fondo para la vida y la destinación de los recursos del impuesto al carbono, de acuerdo con artículo 35 de la Ley 2169 de 2021 que modificaba el artículo 223 de Ley 1819 de 2016, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono se administraban a través del Fondo Nacional Ambiental - FONAM. El proceso de aprobación de dichos recursos estaba conectado con el proceso de ejecución del presupuesto público, lo que implica que debe contar con la participación de dos entidades técnicas (Min ambiente y DNP) y del Ministerio de Hacienda, lo que ha implicado que los recursos lleguen muy tarde a los ejecutores.

El FONAM de forma progresiva ha venido percibiendo recursos para el apoyo de los proyectos de inversión del sector ambiente que son ejecutados por las Corporaciones Autónomas Regionales, como se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: Oficina Asesora de Planeación- Minambiente, 2022.

Se puede identificar, que el incremento de recursos desde el año 2019 ha crecido 40 veces más después de no tener recursos para operar en ese mismo año, pasando de una apropiación en el año 2020 de \$5.457 millones a \$ 218.000 millones de pesos en el año 2021 y \$ 266.000 millones para el año 2022, dificultando la operación del FONAM por el aumento de la estructuración y evaluación de proyectos; además de los trámites de distribución que tienen la interacción de DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Ambiente. Adicionalmente, pese que a la Ley 99 de 1993 ha sido objeto de algunas modificaciones, de forma sustancial la esencia y operación del FONAM ha sido la misma, esto

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

es a través de una figura de derecho público, rezagada ante la demanda de recursos en las regiones y los efectos adversos del cambio climático.

En este contexto, resulta evidente la necesidad de reglamentar el vehículo financiero creado en la ley de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social que respetando los principios constitucionales de la función pública permita una gestión efectiva de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono **y de otras fuentes de financiamiento a los que puede acceder el sector ambiente.**

- **Alcance y fin que se pretende con la expedición del proyecto decreto**

En el contexto descrito en el anterior aparte, se expide el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, con el cual se modificó el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, objeto de reglamentación con el presente proyecto de decreto. El citado artículo expresamente señala:


*“ARTÍCULO 49. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:*

*ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del primero (1º) de enero de 2023, destinará el ochenta por ciento (80%) 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; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.*

*El veinte por ciento (20%) restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017, Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).*

*PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo*



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

directivo. y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.

**PARÁGRAFO 2.** El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título, Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para Su funcionamiento.


**PARÁGRAFO 3.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al parágrafo 2 del presente artículo.

**PARÁGRAFO 4.** La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental - FONAM para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM”.

**De la lectura integral de este artículo se extraen los siguientes elementos que delimitan el alcance y fin del proyecto de decreto:**

- **El artículo definió la destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono, para lo cual estableció que el 80% de los recursos que se recauden por concepto del este impuesto se destinarán, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.** Sobre el particular dichos recursos, una vez ingresen al Fondo, se debe garantizar que su uso se enmarca dentro de los temas habilitados por la ley.
- Se establece que dichos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática y se creó el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine.

- Se definió que *“la selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”*.
- Se estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.
- Se establecieron los recursos que puede recibir el Fondo, a saber: *“El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título”*.
- Expresamente se estable que los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo, podrán usarse para atender los gastos operativos y administrativos requeridos para el funcionamiento del Fondo.
- Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC, atendiendo las reglas ya dadas sobre los recursos que puede percibir el Fondo.
- En términos de gobierno corporativo, se estableció que el Fondo tendrá al menos un Consejo Directivo y un Director Ejecutivo, y que la ordenación del gasto, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.
- Finalmente, en el artículo en comento se creó un régimen de transición para la gestión de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, en el cual, para efectos de no condicionar la gestión de dichos recursos a la entrada en operación del nuevo Fondo se estableció que *“Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM”*.

***Es necesario citar como parte del marco legal que directamente delimita el alcance y fin de la presente reglamentación 2 artículos incluidos en la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. “Colombia Potencial Mundial de la Vida””.***

***El primero es el artículo 196 con el cual se modificó el nombre del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática – FONSUREC por Fondo para la vida y la biodiversidad, y adicionalmente se define su objeto, en los siguientes términos:***

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

*“ARTÍCULO 196°. El Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática – FONSUREC de que trata el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 se denominará en adelante Fondo para la vida y la biodiversidad y tendrá por objeto articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos de índole nacional o territorial, encaminados a la acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; y la biodiversidad, así como las finalidades establecidas para el impuesto Nacional al Carbono en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016”.*

El segundo artículo es el 262, con el cual se modificó el artículo 33 de la Ley 1931 de 2018, adicionando otra fuente de posibles ingresos para el Fondo para la Vida y la Biodiversidad así:


*“ARTÍCULO 262°. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1931 de 2018, el cual quedará así: ARTÍCULO 33. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS POR EL PROGRAMA NACIONAL DE CUPOS TRANSABLES DE EMISIONES -PNCTE-. Los recursos generados a favor de la Nación provenientes de la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones -PNCTE, entre ellos, la subasta de los cupos transables de emisión de Gases de Efecto Invernadero y el valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los agentes regulados por el PNCTE, se destinarán a través del Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática -FONSUREC-, a los fines previstos en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, así como a la administración y funcionamiento del PNCTE y del Reporte Obligatorio de Emisiones -ROE- de que trata el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021”.*

Así las cosas, el Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática – FONSUREC, hoy Fondo para la Vida y la Biodiversidad, permitirá canalizar el gasto público como una poderosa herramienta para lograr transformaciones positivas en material ambiental a través de la provisión de bienes públicos y la disminución de las ineficiencias sociales creadas por la contaminación. Este Fondo tendrá dentro de su estrategia liderar la inversión para promover el proceso de transición hacia una economía baja en carbono mediante medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como la protección del capital natural, la biodiversidad y la promoción de la educación y participación ambiental, además de los fines propios establecidos por el legislador para la destinación específica del INC orientando recursos a planes, programas y proyectos con objetivos ambientales que favorezcan la transición hacia el desarrollo de actividades sostenibles, mediante la implementación de instrumentos jurídicos que permiten la contratación entre las entidades estatales y las comunidades, lo cual permitiría mitigar las consecuencias derivadas de la contaminación que prioritariamente afecta a las poblaciones más vulnerables.

De otro lado, es del caso resaltar que, el desarrollo del Decreto está basado en las experiencias internacionales y nacionales, por ejemplo, en países como México o Indonesia se ha optado por crear este tipo de vehículos y su diseño se ha articulado adecuadamente con las demás instituciones relacionadas con la gestión del cambio climático. Y en el caso de Colombia se estudiaron los fondos como Fenoge, Pazífico, el Fondo Colombia Sostenible, los cuales son insumos para la identificación de los elementos mínimos a ser reglados en el Decreto y cuales podrán ser desarrollados en el reglamento operativo del fondo, y en el Manual Operativo del patrimonio autónomo, según corresponda.

De esta manera, el articulado propuesto se integrará al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible – Decreto 1076 de 2015 mediante la adición de un nuevo capítulo al Título 9 de la Parte 2 del Libro II, así:



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

### Sección 1.

- Objeto.
- Ámbito de aplicación.

### Sección 2. Disposiciones Generales

- Naturaleza jurídica del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.
- Régimen jurídico.
- Objeto del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.
- Fuentes de financiación y mecanismos de ejecución presupuestal.
- Rendimientos financieros y gastos operativos y administrativos.
- Distribución de recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad en cuentas y subcuentas.
- Mecanismos de ejecución de los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.
- Ordenación del gasto del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

### SECCIÓN 3. Dirección y Administración del Fondo para la Vida y la Biodiversidad


- Dirección y administración del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.
- Integración del Consejo Directivo.
- Funciones del Consejo Directivo.
- Director Ejecutivo.
- Funciones del Director Ejecutivo.
- Comité Fiduciario.
- Funciones del Comité Fiduciario.

***A continuación se profundiza la justificación legal de los principales elementos constitutivos del régimen jurídico del Fondo, desarrollados en el proyecto de decreto reglamentario.***

**Naturaleza jurídica.** De conformidad con lo señalado en el párrafo 1 del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, modificatorio del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, en el proyecto de decreto se establece que el Fondo para la Vida y la Biodiversidad es un patrimonio autónomo adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Régimen jurídico.** Sobre el particular, el párrafo 1 del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, modificatorio del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, establece 2 reglas. La primera es que la selección de la sociedad fiduciaria y su contratación será realizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible siguiendo las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Con la segunda se establece que ese mismo marco normativo (normas de derecho privado y los principios listados) es el aplicable a la contratación derivada, esto es, los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos que ingresen al fondo.

**Objeto del Fondo.** El objeto del Fondo fue establecido por el artículo 196 de la Ley 2294 de 2023 en los siguientes términos *“articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos, de índole nacional o territorial, encaminados*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07


*a la acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la biodiversidad, así como al cumplimiento de las finalidades establecidas para el Impuesto Nacional al Carbono en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016”.*

Adicionalmente, para el entendimiento cabal del objeto del fondo, se debe referir el artículo 33 de la Ley 1931 de 2018, modificado por el artículo 262 de la Ley 2294 de 2023, en tanto en dicho artículo se habilitó como fuente adicional de recursos para el Fondo, los provenientes de la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones -PNCTE, entre ellos, la subasta de los cupos transables de emisión de Gases de Efecto Invernadero y el valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los agentes regulados por el PNCTE, y se definió una destinación específica para dichos recursos, que corresponde a los fines previstos en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, así como a la administración y funcionamiento del PNCTE y del Reporte Obligatorio – ROE, de que trata el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021.

En el marco de lo establecido en el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, modificatorio del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, que regula lo relativo a la destinación del impuesto al carbono, el artículo 196 de la Ley 2294 de 2023, que define, entre otros, el objeto del fondo, y el artículo 262 de misma Ley, que habilitó como fuente adicional de recursos para el Fondo, los provenientes de la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones -PNCTE, el presente Decreto señala que, el fondo podrá realizar inversiones en la formulación, estructuración y ejecución de planes, programas y proyectos, de índole nacional o territorial.

De acuerdo con lo anterior, el Fondo podrá realizar inversiones en la formulación y estructuración de planes, programas y proyectos asociados con: **1.** Acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la biodiversidad, respondiendo a lo regulado por el artículo 196 de la Ley 2294 de 2023; **2.** Las temáticas definidas por el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 donde se regula la destinación específica impuesto al carbono y **3.** Administración y funcionamiento del PNCTE y del Reporte Obligatorio – ROE, de que trata el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021.

Para efectos de las inversiones en la formulación y estructuración de planes, programas y proyectos, corresponde atenerse a lo regulado por el artículo 10 del Decreto 2844 de 2010, compilado en el Decreto 1082 de 2015, el cual determina que, la formulación de los proyectos es la fase en donde se atiende la conformidad con los lineamientos establecidos y se realiza la estructuración general del proyecto, incluidas entre otras las definición de las actividades y de las estrategias que los soportan, lo indicadores, la articulación con los planes institucionales y sectoriales, y con el Plan Nacional de Desarrollo, la identificación de la población beneficiaria de la totalidad de sus fuentes de financiación, la regionalización de la inversión y de las variables que sean necesarias para la evaluación previa que soporta la decisión de realizar el proyecto, **condiciones necesarias para una correcta ejecución de los recursos del Fondo y en este sentido necesarias para el cumplimiento de su fin último.** Así mismo, téngase en cuenta que la formulación y estructuración son resultados propios de las acciones de “articular, focalizar y financiar”, entendida la articulación como “*construir algo combinando adecuadamente sus elementos*”; focalizar como “*centrar, concentrar, dirigir*” y financiar en el sentido de “*aportar el dinero necesario para el funcionamiento de una empresa*”, todas estas acepciones dadas por la Real Academia Española.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Por otra parte, tratándose de los recursos del impuesto nacional al carbono el legislador expresamente estableció que dichos recursos “serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática” y en relación con los provenientes de la implementación del PNCTE el mandato del legislador fue destinarlos, “a través del Fondo para lo Sustentabilidad y Resiliencia Climática FONSUREC- , a los fines previstos en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, así como a la administración y funcionamiento del PNCTE y del Reporte Obligatorio – ROE, de que trata el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021”.


Por otra parte, se plantea que para el cumplimiento de su objeto, es necesario que el fondo pueda financiar o cofinanciar acción conjuntas interinstitucionales en tanto que el abordaje de las temáticas asignadas al fondo requiere de instrumentos que vinculen a otros sectores, este es el caso, por ejemplo, de las acciones relacionadas con el cumplimiento del “financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático”, para cuyo logro se requiere el accionar de toda la institucionalidad, así como del sector público y privado.

Así mismo, y cumpliendo con el objeto del Plan Nacional de Desarrollo se establece que para disminuir la dependencia de las entidades territoriales se requiere de acciones para optimizar las fuentes de ingresos hacia la descentralización. Lo que implica, siguiendo el PND 2022-2026, la participación del sector privado incluyendo las organizaciones comunitarias y étnicas y el fortalecimiento de las entidades nacionales y territoriales. Particularmente, se debe señalar que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en la estrategia de Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, se establece el propósito que tiene la actual administración de promover la participación activa de las comunidades en el diseño y aplicación de diferentes instrumentos que favorezcan la gestión de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos.

**Fuentes de financiación y los mecanismos de ejecución presupuestal.** En materia de las fuentes de financiación y los mecanismos de ejecución presupuestal, que se encuentran definidas en el parágrafo 2 del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la ley 2277 de 2022, en el Decreto se presenta una desagregación con el propósito de precisar los diferentes mecanismos de ejecución presupuestal en favor del fondo, de cada una de ellas, teniendo en cuenta su origen. En particular, se diferencia los aportes fiduciarios los cuales están asociados con derechos fiduciarios y ingresos o transferencias presupuestales en favor del Fondo.

Los recursos que serán parte del Fondo y, por ende, del Patrimonio Autónomo a través del cual se administren, no sólo son los recursos que el Ministerio transfiera a título de aporte fiduciario, sino los ingresos propios. Los recursos del presupuesto general de la Nación que pueden ingresar al fondo pueden ser apropiados por las autoridades presupuestales en diferentes secciones presupuestales y con distintas finalidades:

- Los recursos que se apropien en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de un proyecto de inversión pueden ser ejecutados como aportes fiduciarios, es decir, los que se entreguen por el Ministerio en su condición de fideicomitente y constituyan el respectivo patrimonio autónomo. Además del aporte inicial, estos aportes fiduciarios pueden ser incrementados a lo largo de la vigencia del contrato, requiriéndose en cada momento la respectiva modificación contractual, y el registro de los derechos fiduciarios que representen el monto del aporte en los estados fiduciarios del Ministerio como fideicomitente.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

- Igualmente, se apropiarán en el presupuesto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los recursos correspondientes al 80% del recaudo INC (artículo 223 Ley 1819 de 2016) y los provenientes de la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones (PNCTE), entre ellos, la subasta de los cupos transables de emisión de Gases de Efecto Invernadero y el valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los agentes regulados por el PNCTE (artículo 262 de la Ley 2294 de 2023), los cuales por mandato legal deben ser administrados en el fondo, lo que implica transferencias presupuestales en favor del Fondo.
- Los saldos del impuesto al carbono presupuestados en el FONAM previstos en el párrafo transitorio del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, también se deben ejecutar mediante transferencia al Fondo para la Vida y la Biodiversidad.
- Finalmente, con el fin de posibilitar le ejecución de acciones conjuntas con otros órganos que hagan parte del presupuesto general de la Nación, se contemplan los recursos que sean apropiados en otros órganos del Presupuesto General de la Nación, diferentes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.


Respecto a estos últimos, se plantea la ejecución a título gratuito mediante un convenio interadministrativo entre el órgano aportante y el Ministerio de Ambiente como fideicomitente, y la sociedad fiduciaria vocera del Patrimonio Autónomo. Tal transferencia se realizaría teniendo en cuenta que el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 posibilita el ingreso de recursos al fondo provenientes **“de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine,”** y de **“aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título”**. En consecuencia, la transferencia mediante convenio de estos recursos supone, o bien que la ley, incluyendo la ley anual de presupuesto así lo ordene, o que en la formulación del respectivo proyecto de inversión donde se ubique el recurso se contemple la posibilidad de ejecutar los recursos mediante aporte a título gratuito al Fondo.

En el mismo orden de ideas se contemplan como ingresos del Fondo, los recursos que pudiesen aportar otras entidades públicas del orden nacional que no sean órganos del Presupuesto General de la Nación, y las entidades territoriales, que se ejecutarían bajo el mecanismo descrito anteriormente de convenios interadministrativos.

Respecto a los recursos de cooperación, nacional e internacional y los recursos de donaciones el decreto precisa su mecanismo de ingreso al fondo mediante el respectivo convenio de cooperación o contrato de donación entre la entidad cooperante o donante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su condición de fideicomitente, y la sociedad fiduciaria que administre el patrimonio autónomo.

Para no afectar la gobernanza del Fondo de acuerdo con lo establecido en la Ley y en el Decreto, se describe que los recursos a que se refiere el presente artículo constituyen ingresos del patrimonio autónomo, podrán registrarse en cuentas o subcuentas separadas y **no les otorgarán a los aportantes la condición de fideicomitentes**, salvo los realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en tal condición. Siendo la figura de fideicomitente establecida en el código de comercio como la persona (natural o jurídica) que indica la finalidad del contrato y suministra las instrucciones a la Sociedad Fiduciaria.

**Rendimientos financieros y gastos operativos y administrativos.** En materia de los rendimientos financieros, el decreto desarrolla lo establecido en el párrafo segundo del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 “Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento”. El decreto precisa que los rendimientos financieros son de propiedad del fondo y que con cargo a los

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07


mismos se podrán atender los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento, reiterando lo dicho por la ley. Esto teniendo en cuenta este mandato es una excepción a la regla general contemplada en el inciso tercero del artículo 149 de la Ley 1753 de 2015 que establece “Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, **con excepción de aquellos rendimientos en los que la Ley haya determinado específicamente su tratamiento.** (...)”(negritas ajenas al texto original).

**Cuentas y subcuentas.** En cuanto a la distribución de los recursos del fondo, siguiendo las buenas prácticas de los fondos estudiados, así como la independencia contable entre los objetos del fondo, se faculta al Fondo para que cuente con al menos dos cuentas: una de inversión y una de gastos. Así mismo, se plantea como una de las funciones del Consejo Directivo del Fondo la posibilidad de decidir sobre la distribución de los recursos entre diferentes cuentas y subcuenta de forma que la administración para el cumplimiento de los objetivos del fondo se respete y pueda ser eficiente en su implementación de acuerdo con los objetivos estratégicos que desde el mismo concejo directivo se determine, y guardando coherencia con los instrumentos de política y de planeación programática que cuenta el sector de Ambiente en el marco del Sistema Nacional Ambiental. De esta manera se garantiza que tanto la administración de los recursos, como la planeación están en el marco de la política ambiental del país. Esto en concordancia con el artículo 1233 del Código de comercio que obliga a las sociedades fiduciarias a contar con mecanismos de separación de bienes fideicomitados.

**Mecanismos de ejecución de los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.** Para salvaguardar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, como mandatos dados por el legislador para el funcionamiento del Fondo, en el Decreto se establecen los mecanismos de ejecución de los recursos, indicando que deberán estar enmarcados en contratos y convenios con personas jurídicas públicas, privadas o mixtas. Y en todos los casos, aquellos que ejecute o celebre la sociedad fiduciaria, en su condición de vocera del patrimonio autónomo donde se administren los recursos del Fondo se regirán por las normas del derecho privado. Estos mecanismos garantizan que, para la ejecución del objetivo, considerando la diversidad y naturaleza de las acciones a implementar, el Fondo pueda celebrar cualquier tipo de convenio o contrato para la adquisición de bienes o servicios.

**Ordenación del gasto del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.** En el proyecto de Decreto reglamentario se aclara la ordenación del gasto a la que hace referencia el parágrafo 4º del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016. Este artículo se hace necesario, para aclarar que la Ordenación del Gasto no es la función o competencia para celebrar contratos con cargo a los recursos del Fondo, dado que esta función no existe en el marco de un esquema fiduciario, considerando que en los contratos de fiducia mercantil y en la constitución de patrimonios autónomos, es la sociedad fiduciaria la que actúa como vocera y realiza la contratación derivada atendiendo las instrucciones del fideicomitente. En este sentido, en el Decreto se precisa que tal expresión se refiere solo a los recursos que fuesen apropiados en el presupuesto nacional, específicamente en la sección presupuestal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es decir, que esa ordenación del gasto a que se refiere el parágrafo es la capacidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para celebrar el contrato de fiducia mercantil y realizar los actos necesarios para ejecutar en favor del fondo las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación a que se refieren los numerales 1.1., 1.2., 1.3. y 1.4. del artículo 2.2.9.13.2.3. del decreto. Igualmente se diferenció tal facultad de la posibilidad de ordenar la celebración de contratos con cargo a los recursos del Fondo, la cual debe realizarse a través de los mecanismos fiduciarios ordinarios, correspondiéndole al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible impartir las instrucciones a la sociedad fiduciaria para la ejecución de los recursos del fondo.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07


**Dirección y Administración del Fondo para la Vida y la Biodiversidad se expone la gobernanza del fondo.** De conformidad con el Parágrafo 1 del artículo 223 de la Ley 2277 de 2022, el Fondo para la vida estará encabezado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en aras de generar una mayor efectividad en la coordinación y análisis de situaciones relevantes para la correcta administración del Fondo, en el Decreto se establece un Consejo Directivo el cual estará integrado por un número impar de miembros, a saber:

- El(la) ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, quien lo presidirá.
- El(la) viceministro(a) de Ordenamiento Ambiental del Territorio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
- El(la) viceministro(a) de Políticas y Normalización Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
- El(la) secretario(a) General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
- Un ministro(a) de otro sector de la administración pública, o su delegado, nombrado por el(la) ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en función de su rol estratégico en la gestión del cambio climático.
- Un representante de los Institutos de Investigación adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, nombrado por el(la) ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Un representante de la cooperación internacional en Colombia, elegido por el(la) ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de terna presentada por Grupo de Cooperantes Colombia - GruC, o quien ejerza sus funciones.

Este comité está conformado por funcionarios del Ministerio de Ambiente, y siguiendo con las recomendaciones de la OCDE y demás organismos sobre buenas prácticas se involucran actores privados y de otras carteras con el ánimo promover la eficacia y la transparencia en las decisiones de inversión que el fondo establezca.

Para cumplir el rol de direccionamiento estratégico del Fondo, el Consejo Directivo tiene dentro de sus funciones aprobar la distribución de los recursos respetando los mandatos legales de la destinación específica y las políticas nacionales que orientan el fondo. Así mismo, se define como instrumento de planeación el POAI - Plan Operativo anual de Inversión- el cual debe ser aprobado por el Consejo, y contendrá de forma estratégicamente las acciones anuales hacia el logro de los objetivos, metas y proyectos en el marco de objeto y será el instrumento para la alineación de los proyectos a financiar con los recursos del Fondo. Para cumplir con estos objetivos, el Consejo podrá crear, fusionar o, modificar o suprimir las subcuentas; la aprobación de instrumentos, procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de la ejecución de los recursos.

En relación con la figura del Director Ejecutivo – creada directamente por el legislador –, el Director Ejecutivo es una persona encargada de la ejecución de las decisiones adoptadas en el Comité Directivo. Esta persona será seleccionada por el Consejo Directivo, siguiendo los criterios de formación académica, experiencia e idoneidad, así como el procedimiento meritocrático y participativo que dicho Consejo establezca para su selección. Siguiendo las directrices del Consejo Directivo, y dentro de sus funciones están el hacer seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos del Fondo, la coordinación y gestión con las demás entidades para las acciones y recursos necesarios que permitan el adecuado funcionamiento del Fondo; la participar en las reuniones del Consejo Directivo para recomendar, según las necesidades identificadas, planes, programas y proyectos para ser financiados o cofinanciados por el Fondo. Y, velar por los controles administrativos y reportes del uso de los recursos asignados por instrucciones del Comité Directivo.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

Por último, considerando que para la constitución del patrimonio autónomo es necesario que el fideicomitente pueda dar cumplimiento al artículo 1235 del Código de Comercio, en el sentido de exigir al fiduciario el fiel cumplimiento de sus obligaciones y hacer efectiva la responsabilidad por el incumplimiento de ellas, se determina en el Decreto la creación de un comité fiduciario encargado de adoptar el Manual Operativo del patrimonio autónomo, en el cual se establecerán las reglas operativas básicas para la administración de los recursos administrados y ejecutados a través del Fondo, los procedimientos de contratación derivada y los criterios de inversión de los recursos, atendiendo en todo caso las directrices dadas al respecto por el Consejo Directivo en el reglamento operativo del Fondo.

### **1. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

*(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

Como se establece en el artículo 2.2.9.13.1.2 del decreto sus disposiciones serán aplicables al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a las personas jurídicas públicas, privadas o mixtas que aporten recursos a éste o sean ejecutoras de sus recursos; a quienes sean beneficiarias, así como a la sociedad fiduciaria vocera y administradora del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

### **2. VIABILIDAD JURÍDICA**

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*

#### **2.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**


El presente decreto se sustenta en las facultades constitucionales y legales otorgadas en virtud del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República, así como en el numeral 32 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, y en especial del mandato otorgado mediante el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022.

Adicionalmente, a continuación, se detallarán las normas que confieren esta potestad para la reglamentación de las actividades antes señaladas, así:

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política consagran el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir los factores de deterioro ambiental.

Que el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, modificadorio del Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, creó el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática (FONSUREC) como un patrimonio autónomo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indicando que sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. Disposición normativa que, en cuanto a la destinación específica del impuesto nacional al carbono, señaló:

*“(...) el 80% 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; la protección, preservación, restauración y*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. **Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática.** (...) (Negrilla fuera de texto).

Disposición normativa que en sus párrafos 2 y 3, establece que:

*“PARÁGRAFO 2. El FONSUREC, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título, Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para Su funcionamiento.*


*PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al párrafo 2 del presente artículo.”*

De forma adicional, el artículo 26 de la Ley 2294 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”, modificó el artículo 33 de la Ley 1931 de 2018, el cual quedó así:

*“ARTÍCULO 33. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS POR EL PROGRAMA NACIONAL DE CUPOS TRANSABLES DE EMISIONES -PNCTE-. Los recursos generados a favor de la Nación provenientes de la implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones -PNCTE, entre ellos, la subasta de los cupos transables de emisión de Gases de Efecto Invernadero y el valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los agentes regulados por el PNCTE, se destinarán a través del Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática - FONSUREC-, a los fines previstos en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, así como a la administración y funcionamiento del PNCTE y del Reporte Obligatorio de Emisiones -ROE- de que trata el artículo 16 de la Ley 2169 de 2021.”*

Además que, según lo dispuesto que el artículo 196 de la Ley ibidem, se denominará, en adelante **Fondo para la Vida y la Biodiversidad**. Disposición legal, que además establece como objeto del fondo el siguiente:

*“(…) articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos de índole nacional o territorial, encaminados a la acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

*naturales renovables; y la biodiversidad, así como las finalidades establecidas para el impuesto Nacional al Carbono en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016.”*

Ahora y en cuanto a la facultad reglamentaria, el párrafo 1 del Artículo 223 de la Ley 2277 de 2022 estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, el cual tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo, estableciendo además que la selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por lo tanto, con este Decreto se da cumplimiento al mandato legal, en el sentido de reglamentar la administración y funcionamiento del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, así como sus órganos de gobierno y administración, los mecanismos para el ingreso, administración y ejecución de los recursos que lo integrarán y los elementos mínimos que deberán incorporarse en el correspondiente negocio fiduciario a través del cual se constituirá el patrimonio autónomo donde se administrarán los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

## **2.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

Hasta la fecha el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, modificatorio del 223 de la Ley 1819 de 2016, y el 196 de la Ley 2294 de 2023 no han sido derogados ni declarados inexequibles por la Corte Constitucional.

## **2.3 Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

El presente Decreto no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye disposición normativa alguna.

## **2.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

## **2.5 Circunstancias jurídicas adicionales**


No se advierten circunstancias jurídicas adicionales a las ya referenciadas.

## **3. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

El proyecto de Decreto no representa ningún impacto económico en materia de funcionamiento para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por el contrario, el decreto crea el marco regulatorio del fondo para la eficiencia del gasto público.

## **4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

El Fondo para la Vida y la Biodiversidad será el instrumento financiero que permitirá ejecutar los recursos actualmente apropiados en la sección presupuestal 320401 del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, correspondientes al recaudo del Impuesto Nacional al Carbono, que a la fecha presenta un saldo apropiado por \$369 mil millones de pesos, los cuales son

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

administrados de acuerdo al párrafo transitorio del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, modificatorio del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016:

*“PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al FONSUREC. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso 1 del presente Artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente Artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de acuerdo con el marco normativo vigente para el FONAM”.*

**5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

*(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)*

La constitución del fondo no representa un impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación

**6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)**

El desarrollo del decreto está basado en las experiencias internacionales y nacionales, por ejemplo, en países como México o Indonesia se ha optado por crear este tipo de vehículos y su diseño se ha articulado adecuadamente con las demás instituciones relacionadas con la gestión del cambio climático. Y en el caso de Colombia se estudiaron los fondos como Fenoge, Pazífico, el Fondo Colombia Sostenible, los cuales son insumos para la identificación de los elementos mínimos a ser reglados en el Decreto y cuales podrán ser revisados en el Manual de Operaciones.

Con base en la experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la administración de Fondos Fiduciarios Temáticos (TTF, Thematic Trust Funds, por su sigla en inglés), se exponen los componentes comunes y estructura general que debe tener un Fondo Nacional. El documento, *“El papel de los fondos nacionales en la integración de distintas fuentes de financiación para la lucha contra el cambio climático: Una guía para el diseño y el establecimiento de Fondos Nacionales para alcanzar prioridades en cambio climático. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”*, que incluye consideraciones que pueden ser aplicadas a cualquier tipo de Fondo Nacional.

La siguiente gráfica muestra un panorama general estructural de cómo se pueden organizar los componentes necesarios para respaldar la provisión de servicios de los Fondos Nacionales, así como las necesidades y prioridades nacionales: objetivos, capitalización, gobernanza, gestión fiduciaria, arreglos para la implementación y Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV)<sup>2</sup>.

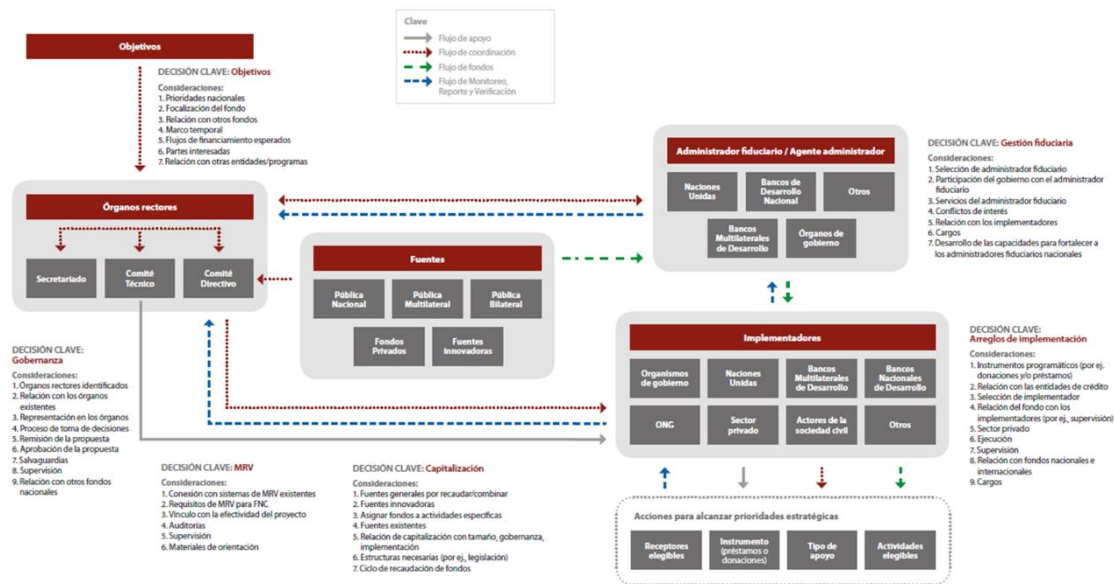
En el diseño y estructuración se debe contemplar la definición de fuentes de financiación, órganos rectores que adoptan decisiones sobre las operaciones del fondo, administrador fiduciario encargado de manejar las transferencias de fondos hacia y desde la cuenta bancaria del Fondos e implementadores a cargo de recibir fondos y garantizar que se emprendan



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	<b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso: Gestión Jurídica</b>	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

las actividades. Cada uno de estos agentes respalda la ejecución de acciones para alcanzar las prioridades estratégicas de los Fondos Nacionales.

Gráfica 1. Estructura general y consideraciones en cuanto al diseño de un Fondo Nacional para el Clima




Fuente: PNUD (2014).

De acuerdo, con el análisis realizado, un fondo con las características del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, es una herramienta que puede ayudar a responder los desafíos de metas ambientales, sociales y climáticas, con el financiamiento la articulación, focalización de la ejecución de planes, programas y proyectos no sólo a nivel nacional sino sobre todo a nivel local, encaminados principalmente a la acción y resiliencia climática, a la gestión ambiental, a la educación y participación en materia ambiental, a la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y a la biodiversidad.

Dentro de las lecciones aprendidas y buenas prácticas internacionales, se encuentran al menos seis (6) elementos para tener en cuenta, para garantizar un adecuado funcionamiento de los fondos (UNDP, 2014):

1. El objetivo claro: Cuál es el objetivo del fondo y qué busca solucionar.
2. Capitalización: Identificar la capacitación y las fuentes de ingreso.
3. Infundir una gestión eficaz: Contar con una gobernanza eficaz.
4. Garantizar una gestión fiduciaria sólida: Reglas de operación.
5. Respaldo los arreglos para la implementación eficaces.
6. Facilitar un Monitoreo, Reporte y Verificación eficaces.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

Como resultado de los análisis, se realizó una comparación en las estructuras de gobierno en los Fondos, los analizados comparten la característica de estar conformadas por tres (3) órganos principales: órgano de gobierno o directivo, órgano técnico y órgano administrativo.

**Tabla 1. Tabla comparativa Fondos**

Características de los Fondos	FENOGE	FCP	FTSP
Recibe recursos públicos locales	Si	Si	Si
Recibe donaciones de privados	Si	Si	Si
Recibe recursos de entidades multilaterales y gobiernos extranjeros	Si	Si	Si
Cuenta con un órgano directivo	Si	Si	Si
Cuenta con un órgano administrativo	Si	Si	Si
Org. Directivo conformado por funcionarios del gobierno	Si	Si	Si
Org. Directivo conformado por particulares*	No	No	No
Org. Directivo aprueba presupuesto del Fondo	Si	No	Si
Org. Directivo aprueba proyectos a financiar	Si	Si	Si
Org. Directivo conformado por representantes de los aportantes**	No	No	No
El órgano técnico da recomendaciones sobre los proyectos	Si	N/D	Si
El órgano técnico da recomendaciones sobre el presupuesto	No	N/D	No
El órgano técnico es independiente de los demás órganos	No	N/D	Si
El órgano administrativo tiene facultad de decidir sobre proyectos	No	Si	No
El órgano administrativo tiene funciones de ejecución	Si	Si	Si


\*Existe la posibilidad de ser designados por parte del Presidente.

\*\* no están sentados en el comité directivo, pero si en la gobernanza de subcuentas específicas.

Fuente: Romero, G (2022)

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	(Marque con una x)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	<b>N/A</b>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión Jurídica	
<b>Versión:</b> 3	<b>Vigencia:</b> 23/10/2020	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

<i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<b>N/A</b>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

**Aprobó:**

---

**ALICIA BAQUERO ORTEGÓN**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica  
*Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica entidad originadora o dependencia que haga sus veces*

---

**SANDRA PATRICIA BOJACÁ SANTIAGO**  
 Jefe Oficina Asesora de Planeación  
*Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo (área(s) misional(es))*

---

**Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades (área(s) misional(es))**