



3. Despacho del Viceministro Técnico

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-048328
Bogotá D.C., 20 de octubre de 2022 10:47

Radicado entrada
No. Expediente 41392/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 207 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Congresista Representante, Héctor Mauricio Cuellar Pinzón, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*dictar disposiciones en materia de implementación de infraestructuras verdes en pro del desarrollo urbano sostenible y la mitigación y adaptación al cambio climático (...)*”².

Para la consecución del objetivo del proyecto se busca principalmente: (i) determinar las autoridades competentes encargadas de expedir la reglamentación técnica sobre la infraestructura verde; (ii) establecer la obligatoriedad por parte de las empresas constructoras de instalar techos o terrazas verdes en los proyectos de edificios nuevos con fines comerciales; (iii) establecer en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la certificación de techos o terrazas verdes; (iv) establecer en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la implementación de incentivos para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes aplicables a las edificaciones con fines no comerciales.

A su vez, esta iniciativa contempla en su artículo 5 que el Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá crear un plan de incorporación gradual de techos o terrazas verdes, sostenibles y resiliente en los edificios estatales.

Adicionalmente, el artículo 7 del Proyecto otorga funciones adicionales a las secretarías ambientales, correspondientes a:

- a. Identificar y dar a conocer al público las especies de plantas idóneas para la implementación de terrazas o techos verdes según características espaciales, técnicas y ambientales.

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

² Artículo 1 del Proyecto de ley

VICEMINISTRO CODIGO 0020

Firmado digitalmente por: GONZALO HERNANDEZ JIMENEZ

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



- b. Crear un plan de revestimiento verde para cada ciudad según sus características.
- c. Promover el urbanismo sostenible mediante el conocimiento, divulgación e implementación progresiva y adecuada de infraestructura verde y sostenible.
- d. Crear campañas de difusión y educación dirigidos a la sociedad en general para informar sobre los beneficios de la infraestructura verde y sostenible.
- e. Brindar asesoría y capacitación técnica, de forma gratuita, a los ciudadanos que así lo manifiesten

Frente a la iniciativa en general y la coordinación de estas medidas con la política de transición energética, es de anotar que tratándose de medidas para hacer frente el cambio climático y protección del medio ambiente, dentro del marco normativo y las competencias de esta Cartera, se han expedido disposiciones sobre esta materia, en especial en lo que tiene que ver con el manejo y distribución de los recursos destinados a estos sectores para su mantenimiento y conservación, entre las que se encuentran las siguientes:

- **Ley 2155 de 2021**³. Dentro de la Ley de Inversión Social aprobada por el Congreso de la República en 2021 se incluyó el artículo 59 que modificó el artículo 223 de la Ley 1819 de 2019, referido a la destinación específica del impuesto nacional al carbono, así:

“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 medio ambiental** para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por servicios ambientales PSA, en el territorio nacional de conformidad a los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin. Para tal efecto los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental.

Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los municipios de programas de desarrollo con enfoque territorial / PDET, grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, así como otras áreas y ecosistemas estratégicos.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

- **Ley 2159 de 2021**⁴. Desde la Ley de Presupuesto General de la Nación para el año 2022, en línea con la Ley de Inversión social se modificó el artículo 59 de la citada Ley 2155, así:

“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: El 85% se destinará al **sector medio ambiental** para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por Servicios ambientales (PSA), en el territorio nacional de conformidad a los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin. Para tal efecto, este 85% del recaudo del impuesto al carbono será transferido y administrado por el Fondo Nacional Ambiental. El 15% se destinará en partes iguales a las corporaciones de desarrollo sostenible con jurisdicción en la Amazonia (Amazonas, Caquetá, Putumayo (Corpoamazonía) Guainía, Guaviare y Vaupés (COA)) y en el Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena). Todas las corporaciones destinarán estos recursos para la conservación de bosques de su jurisdicción y la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente humedales. Además, las corporaciones priorizarán acciones en los municipios ubicados en zonas de su jurisdicción con mayor deforestación según información del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), para la conservación de fuentes hídricas, **acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y**

³ Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.

⁴Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022.





verificación, así como al Pago por Servicios Ambientales (PSA). Se priorizarán otras áreas y ecosistemas estratégicos; así como los proyectos que se pretendan implementar en los municipios de programas de desarrollo con enfoque territorial / PDET. También se priorizarán proyectos en los territorios de los grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, respetando el derecho a la consulta previa, cuando a ello hubiere lugar.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

- **Ley 2169 de 2021**⁵. Es de anotar que esta ley tiene como objetivo establecer metas y medidas mínimas para alcanzar la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por Colombia en la materia. Específicamente, en lo que se refiere a la destinación del impuesto nacional del carbono, se indicó:

En el artículo 29 de la Ley 2169 se estableció que “los saldos recaudados y no distribuidos a partir de la expedición de la Ley 1930 de 2018 del impuesto nacional al carbono, tendrán la destinación dispuesta en el artículo 59 de la Ley 2155 de 2021, y serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental, con excepción de los correspondientes al 70% destinado a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de **sostenibilidad ambiental, especialmente páramos**. (...)”

A su vez, el artículo 35 de la Ley señala que para las vigencias fiscales de 2023, en adelante el 50% del recaudo del impuesto nacional del impuesto al carbono se destinará “para el 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, especialmente páramos, a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por Servicios Ambientales PSA, entre otros; para el financiamiento de las medidas en materia de acción climática establecidas en la presente Ley, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la CMNUCC, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para tal efecto, los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental. Se deberá garantizar que al menos 15% de estos recursos se destine a proyectos de conservación de los bosques de la región de la Amazonas.

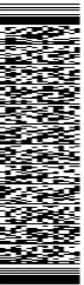
El 50% para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNI5. Para tal efecto, los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Colombia en Paz (FCP) " de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se deberá garantizar que al menos **15% de estos recursos se destine a proyectos de conservación de los bosques de la región de la Amazonas.**

(...)

Parágrafo Transitorio. Para la vigencia fiscal 2022 el recaudo del impuesto nacional al carbono tendrá la destinación establecida en los artículos 59 de la Ley 2155 de 2021 y 122 de la Ley 2159 de 2021.” (...)

- Además, en el marco de la Reforma Tributaria para la Igualdad y Justicia Social, aprobada recientemente en primer debate por el Congreso de la República, se busca la modificación del impuesto al carbono, ampliando la base de los productos gravados, con el fin de incrementar los incentivos para la transición energética y

⁵ Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.





comenzar en mayor medida el impacto ambiental generado por los productos intensivos en carbono⁶. De manera que, las iniciativas incluidas en el proyecto de ley pueden resultar inmersas en las disposiciones antes señaladas, lo que podría tornar ineficaz e inconveniente con las finanzas públicas y con los techos establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector ambiente.

De otro lado, el **artículo 3** del proyecto de ley establece que la reglamentación referente a la infraestructura de los techos verdes estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las “entidades regionales competentes”. A este respecto, se sugiere especificar dentro del artículo cuáles serían de manera concreta “las entidades regionales competentes” con el fin de evitar interpretaciones que susciten ambigüedades frente al alcance de la norma.

Asimismo, el **artículo 5** de la iniciativa contempla que el Gobierno nacional en un plazo máximo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la Ley, en coordinación con las entidades territoriales, deberá crear un plan de incorporación gradual de techos o terrazas verdes, sostenibles y resiliente en los edificios estatales. En relación con este artículo, este Ministerio encuentra que lo planteado generaría presiones de gasto para las entidades nacionales y territoriales, ocasionando además inflexibilidades en la ejecución presupuestal, algo que iría en contravía de la autonomía presupuestal de las entidades nacionales y territoriales, contemplada en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto⁷.

Por su parte, el **artículo 7 de la iniciativa** otorga funciones adicionales a las secretarías ambientales relacionadas en materia ambiental y en infraestructura verde sostenible. Al respecto, es evidente que lo propuesto en la iniciativa implicaría que la Nación orientara recursos asociados al cumplimiento de las nuevas funciones de las secretarías ambientales. Así las cosas, es pertinente advertir que, en cualquier caso, todos los proyectos sobre el particular que las entidades públicas pudiesen ejecutar se realizan en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Adicionalmente, es menester señalar que esta iniciativa podría no tener impacto siempre y cuando este sea conformado con personal ya vinculado a las entidades involucradas y bajo ningún concepto implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, hasta tanto la iniciativa no haga expreso el cumplimiento de estas condiciones dentro del texto propuesto, a criterio de este Ministerio las obligaciones referidas en el articulado generarían gastos adicionales para las entidades involucradas, lo que crearía presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de dichas obligaciones, así como erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de las mismas.

En consecuencia, resulta pertinente aclarar que de momento el costo que representaría la iniciativa bajo el supuesto de que se busque la contratación de personal adicional no puede ser estimado en virtud de la información suministrada dentro del articulado propuesto. Por lo anterior, el impacto fiscal podrá ser establecido con precisión una vez la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales y sus fuentes de financiamiento.

⁶ <https://www.camara.gov.co/reforma-tributaria-8>

⁷ “**ARTÍCULO 110.** Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes (...).”





Adicionalmente, es de anotar que el artículo 7 del proyecto de ley al señalar obligaciones imperativas a cargo de las entidades territoriales acarrearían gastos tanto de inversión como de funcionamiento de su desarrollo, en donde no se especifica ninguna fuente o recurso para su cumplimiento, conduciendo a que los gobiernos subnacionales tengan que acudir a recursos propios para asumir para la consecución de los fines contemplados en el proyecto de ley, en lo que se refiere a las entidades territoriales.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que desde el ámbito regional la aprobación de esta iniciativa podría suscitarse los siguientes escenarios; (i) incumplimiento por ausencia de recursos o; (ii) exceso de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales que conduciría al desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000⁸, además del eventual impacto financiero en las administraciones territoriales que se encuentren desarrollando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999⁹, lo cual podría afectar de manera negativa las finanzas de las entidades territoriales.

Por último, se resalta la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁰, que establece 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.

A la luz de lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones en aras de que se lleven a cabo los ajustes necesarios para efectos de no generar presiones de gasto tanto para las entidades de orden nacional como territorial. Finalmente, esta Cartera manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

Viceministro Técnico

OAJ/DGPPN/DAF
UJ-0700/2022

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Vo. Bo. VT: María Paula Valderrama y Julián Niño

Con copia:
Jaime Luis Lacouture Peñaloza – Secretario General de la Cámara de Representantes.
H.R. Héctor Cuellar – Ponente.
Dr. Camilo Ernesto Romero Galván - Secretario de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

⁸ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

⁹ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

