

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 353 de 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA  
PARCIALMENTE LA LEY 56 DE 1981".**

Barranquilla, 12 de mayo de 2021

Doctor

**NESTOR LEONARDO RICO RICO**

Presidente

**Comisión Tercera Constitucional Permanente**

**Referencia:** Informe de ponencia **NEGATIVO** para primer debate al Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara *"Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981"*.

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia **NEGATIVO** para primer debate al debate al Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara *"Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981"*.

Del Representante a la Cámara,

  
**JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

  
**KELYN GONZÁLEZ DUARTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

## **INFORME DE PONENCIA**

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
  - 1.1. Radicación del proyecto.
  - 1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
  
2. Contenido del proyecto de ley.
  - 2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.
  
3. Consideraciones con respecto al proyecto de ley.
  - 3.1. Consideraciones de carácter constitucional.
  - 3.2. Consideraciones de inconveniencia.
    - 3.2.1. Crisis económica por causa de la Pandemia COVID - 19.
    - 3.2.2. Sector eléctrico fundamental para la reactivación económica.
    - 3.2.3. Otras consideraciones.
  
4. Conclusiones de las consideraciones del ponente con respecto al Proyecto de Ley.
  
5. Proposición con que termina el informe de ponencia.

### **1. ANTECEDENTES.**

#### **1.1. Radicación del Proyecto de Ley**

De conformidad con la Gaceta del Congreso 888 de 2020, el Proyecto de Ley Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981 fue radicado con las firmas de los siguientes parlamentarios:

#### **Autor Principal:**

ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Representante a la Cámara

**Coautores:**

JUAN ESPINAL Senador de la República  
ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República  
JHON JAIRO BERRIO Representante a la Cámara  
PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República  
ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara  
PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República  
RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República  
GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO Senador de la República  
EDWIN BALLESTEROS ARCHILA Representante a la Cámara  
MARGARITA MARÍA RESTREPO A. Representante a la Cámara  
EDWARD DAVID RODRÍGUEZ Representante a la cámara  
ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara  
JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS Senador de la República  
MILTON HUGO ANGULO VIVEROS Representante a la Cámara  
JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara  
YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara  
ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES Representante a la Cámara  
CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA Senador de la República  
GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI Representante a la Cámara

**1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.**

El día 17 de marzo de 2020 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del Proyecto de Proyecto de Ley Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981 los siguientes parlamentarios:

**COORDINADORES:**

H.R. JUAN PABLO CELIS VERGEL Y H.R. JOHN JAIRO BERRÍO LÓPEZ

**PONENTES:**

H.R. JOSE GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA Y H.R. KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

## **2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

Conforme al texto publicado en la Gaceta del Congreso 888 de 2020, a continuación, se hace una breve descripción de los artículos que componen el proyecto de ley:

### **1. BASE GRAVABLE** (Parágrafo artículo 4)

La base gravable de este impuesto predial compensado es igual al Predial Unificado, la cual es el avalúo catastral, diferenciándose que en la Ley 56, se calcula ese avalúo sobre "el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio". En este proyecto de Ley se cambia que el valor catastral se "promedie" por hectárea urbana.

### **2. TASA** (Tarifa)

El otro elemento del IPC, contemplado en la parte final del parágrafo del artículo 4, es la denominada tasa, al cual le agregamos en el texto del proyecto de ley: "... con el promedio en la respectiva anualidad fiscal", esta adición es con el objetivo de actualizar esas tarifas al promedio que cada municipio tenga, en el momento de pagarle la respectiva empresa de energía, esa compensación.

### **3. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO** (Literal b, artículo 4)

Este proyecto modifica parcialmente el literal b, del artículo 4, literal que regula con sus características el impuesto predial unificado de las leyes 14 y 44 de los años 83 y 90 respectivamente para los otros bienes inmuebles que no hacen parte de las propiedades que fueron o sean "embalsadas".

Se pretende clarificar que todos esos bienes inmuebles fuera de los embalses (áreas no inundadas), que posean las empresas tanto públicas como privadas de generación eléctrica, paguen ese impuesto predial como lo hacen todos los contribuyentes en el País, excluyendo expresamente las zonas utilizadas por los embalses y manteniendo en esa excepción "... las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos", que trae la Ley 56.

#### **4. DESTINACIÓN RECURSOS** (Art. 5, párrafo 2)

Los recursos a que se refiere este artículo<sup>1</sup> sólo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

##### **2.1. Aspectos de la exposición de motivos del proyecto.**

La exposición de motivos del Proyecto de Ley, tal como fue presentada por los autores y conforme al texto publicado en la Gaceta 888 de 2020, presenta una serie de razones que justificarían a juicio de los autores su aprobación. Analizaremos las principales a continuación.

Se afirma en la mencionada exposición de motivos que: *“En la década de los 70, se realizaron grandes obras públicas para asegurar esta generación eléctrica, se “embalsaron” muchos de esos territorios, dejando a los municipios sin la fuente de ingresos más importantes que tienen la mayoría de entidades territoriales locales en Colombia, como lo es el impuesto predial. Hubo municipios que vieron cómo cerca del 50% de su territorio quedaba “afectado” por el cubrimiento de esos bienes inmuebles, como ejemplos de estos están Guatapé y El Peñol en Antioquia. De igual manera, como consecuencia dejaron de percibir en esa misma proporción su renta mayor, el cual era el impuesto predial unificado (ley 14 de 1983 y 44 de 1990, entre otras)”*.

Nos permitimos apartarnos de las afirmaciones allí contenidas por las siguientes razones:

- No se dejó a los municipios sin la fuente de ingresos como es el impuesto predial Regulado por la ley 14 de 1983, ni dejaron de percibir su renta mayor que era el impuesto predial compensatorio pues este último fue normado por la ley 44 de 1990. Claramente ambas normas (ley 14 de 1983 y 44 de 1990) son posteriores a la Ley 56 de 1981 y no la derogaron ni modificaron, ni de manera expresa porque así no lo señalaron en su texto, ni de manera tacita

---

<sup>1</sup> Artículo original de la Ley 56 de 1981: *Parágrafo 2º. Los recursos a que se refiere este artículo se destinarán exclusivamente a gastos de inversión en los programas y obras recomendadas en el respectivo estudio socio-económico”. Y los programas y obras a los que hace referencia este artículo son aquellos que tengan incidencia en las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades o grupos humanos que habiten el área de influencia de las obras de generación (Ley 56 de 1981 artículos 5 y 6).*

pues la ley 56 de 1981 tiene la naturaleza de ser una norma de carácter especial, que no puede ser derogada por una norma general<sup>2</sup>.

- Lo anterior desde el punto de vista jurídico, pero en relación con los ingresos de los municipios, éstos recibieron un impuesto predial compensatorio desde la expedición de la ley 56 de 1981, que no necesariamente es menor, sino que responde a una manera distinta de ser liquidado y a una tasa igual **al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.**
- De hecho, en el esquema establecido por la Ley 56 de 1981 para remunerar a los municipios en los que estuvieran ubicadas las obras de generación, **las empresas propietarias de estas obras, al adquirir los terrenos tienen que pagarlos doblemente: Pagar a los vendedores y pagar la suma de los valores catastrales de los mismos predios al municipio.** No puede perderse de vista que el municipio ya recibió (o recibirá para los predios correspondientes a proyectos futuros) el valor que tenían (o tendrán) esos terrenos por una sola vez cuando el generador los adquirió (o los adquirirá) y se trata de sumas importantes, pues sabemos la gran cantidad de predios necesarios para la construcción de un proyecto de generación de energía y la construcción de un embalse<sup>3</sup>.

Se puede leer además en la exposición de motivos que: *“Las comunidades de los municipios “embalsados” han venido reclamando que las empresas públicas y privadas propietarias de esos predios “inundados” paguen el impuesto predial unificado (Ley 14/83 y 44/90), que han dejado de percibir en estos cerca de 40 años*

---

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional C-439 de 2016: (...) *el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.* Expediente D-11213. Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ. Bogotá D.C., diecisiete (17) de agosto 2016.

<sup>3</sup> En efecto, la ley 56 de 1981 que hoy se pretende reformar, dispone en el artículo 5: “Los municipios en cuyo territorio se construyan las obras a que se refiere esta ley, constituirán fondos especiales cuyos recursos estarán destinados a inversión, en los programas y obras que el estudio socio-económico de que trata el artículo 6o. de esta ley, recomiende. Los recursos de estos fondos provendrán **del pago que las entidades propietarias deberán hacer a los municipios de un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona y que pagarán, por una sola vez, a los respectivos municipios, independientemente del pago del precio de compraventa a sus propietarios.** El avalúo catastral, base para este pago será el último hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por las entidades regionales autorizadas para ello, a la fecha en que la zona de las obras a que esta ley se refiere, sea declarada de utilidad pública”.

*al pasar estas empresas a ser sus propietarias. Esta posibilidad de cobrar el predial unificado tiene muchas controversias sobre su viabilidad jurídica. Una de ellas, sobre qué predio o bien inmueble, ya "inundado", se haría el avalúo o la actualización catastral que es la base gravable tanto del predial unificado, como la del compensado".*

Comentarios:

- No existen municipios "embalsados". En los municipios en los que se han adelantados obras de generación de energía existen predios que fueron inundados para la obra, que recibieron el doble pago que se explicó en el punto anterior<sup>4</sup> y que desde la expedición de la Ley 156 de 1981 (aquellos que estaban construidos en esa época o posteriormente) reciben el impuesto predial compensado o compensatorio<sup>5</sup>.
- Los municipios no han dejado de percibir ingresos respecto de esos predios, como se explicó, reciben impuesto predial compensatorio.

Siguen las afirmaciones en la exposición de motivos: *"Es por esto que, el presente Proyecto pretende, manteniendo el núcleo fundamental de la Ley 56/91, buscando con unos cambios parciales, alcanzar "actualizar" la forma de liquidar esta compensación anual, para que estas entidades territoriales obtengan de manera gradual y equitativa unos mayores ingresos compensados, como fue el espíritu de la Ley 56, para los territorios que tuvieron que dejar de percibir su mayor ingreso tributario, el predial unificado".*

- No mantiene el núcleo fundamental ni el espíritu de la Ley 56 de 1981 en relación con la compensación para las entidades territoriales como se afirma, que consistía en que al inicio de las obras de generación de energía los municipios recibían un doble pago y luego el impuesto predial compensatorio<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Pagar a los vendedores y pagar la suma de los valores catastrales de los mismos predios al municipio.

<sup>5</sup> A una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.

<sup>6</sup> Doble pago por los predios: Pagar a los vendedores y pagar la suma de los valores catastrales de los mismos predios al municipio, a una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.

- En cuanto al impuesto predial compensatorio, ya nos referimos en los acápite anteriores.

Agregan en la exposición de motivos: *Se consolida el cumplimiento de los principios de los impuestos como son la progresividad, equidad y eficiencia, sobre unos tributos que son propiedad constitucional de los municipios.*

- No se demuestra de qué manera esta modificación tributaria es “progresiva, equitativa y eficiente”. Mas bien resulta el efecto contrario.

Continuando en la exposición de motivos podemos observar la siguiente afirmación: *Los Municipios de Embalses en el Oriente Antioqueño, los cuales son El Peñol, Guatapé, San Carlos, San Rafael, Granada, Concepción y Alejandría, han reclamado por la equidad en su territorio. Lo anterior, debido a que sus dinámicas han sufrido fuertes transformaciones producto de la constitución de los embalses, las tierras agrícolas más aptas para producir fueron inundadas, decayó la actividad agropecuaria tipo minifundio campesino y en gran medida se empezó a depender del turismo, sector que ha sido y sería por mucho tiempo el más afectado con la pandemia, teniendo unos ingresos irrisorios para su desarrollo. Esta queja es similar en otras Regiones como el Norte del Departamento y en todos los Municipios “embalsados” del País.*

### **Comentarios:**

- Los comentarios regionales en relación con los municipios del oriente antioqueño en este punto, no pueden originar la modificación de una ley (ley 56 de 1981) que es de ámbito nacional.
- Los impactos en los territorios de los proyectos de generación de energía en esa región o en cualquiera otra del territorio nacional son evaluados en cada caso por el Ministerio de Ambiente (o de la ANLA en la actualidad) y para ello ordenan las respectivas medidas de mitigación o reparación.
- En cuanto a los ingresos irrisorios, diferimos del concepto porque las empresas propietarias de obras de generación pagan a los municipios doblemente por los predios adquiridos y continúan pagando impuesto predial compensatorio en adelante.

Además de lo anterior, la exposición de motivos del proyecto de Ley 353 trae a colación una serie de ejemplos y de casos específicos (EPM) que no es del caso comentar, en el entendido que una Ley de la Republica es de aplicación general a todos los agentes y ciudadanos.

En cuanto a la destinación de los recursos a los que se tienen que avocar para las obras en el área de influencia de los proyectos de generación (ver supra), se dice en la exposición de motivos que se modifica la redacción del párrafo 2 del artículo 5, actualizándose a la normatividad vigente como es la elección popular de alcaldes, el voto programático, los programas de Gobierno, el plan de desarrollo municipal y la revocatoria del mandato, normas constitucionales y legales expedidas con posterioridad a la Ley 56 de 1981.

#### **Comentario:**

- No vemos relación alguna con la elección popular de alcaldes, el voto programático, los programas de Gobierno, el plan de desarrollo municipal y la revocatoria del mandato, normas constitucionales y legales expedidas con posterioridad a la Ley 56 de 1981.

### **3. CONSIDERACIONES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.**

#### **3.1. Consideraciones de carácter constitucional.**

Para configurar la base del impuesto se incluye el valor catastral promedio por hectárea urbana en el resto del municipio.

El texto actual de la Ley 56 de 1981 dispone que la base del impuesto debe ser calculada por el valor catastral promedio por hectárea **rural** en el resto del municipio.

Pero por su parte, el proyecto de ley modificatoria a que nos referimos prevé:

*PARÁGRAFO. La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria avaluada por el valor catastral promedio por hectárea **urbana** en el resto del municipio*

No resulta consistente el hecho de que, tratándose de predios rurales, se tase su valor, para efectos de calcular el impuesto predial compensatorios, con base en el valor de los predios **urbanos**, sólo porque sus propietarios son generadores de energía.

Es un hecho sabido que el valor de la hectárea urbana es mucho mayor. Así pretende el proyecto de ley incrementar el valor del impuesto. No lo estimamos apropiado. Si el predio es rural, porque los inmuebles están en zona rural, no se le puede cobrar con base en el valor de la hectárea urbana porque no lo es.

Es una manera de discriminar a estos propietarios (de obras de generación). Esta ha sido la conclusión planteada por la jurisprudencia constitucional, al señalar que del principio de igualdad se deriva "un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presenten diferencias constitucionalmente relevantes, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados, con los demás propietarios del municipio, hecho que atenta contra el principio de la igualdad<sup>7</sup> y equidad

---

<sup>7</sup> El principio de igualdad gobierna las diferentes relaciones entre el Estado y los individuos, así como entre los mismos sujetos. Su contenido, como es bien sabido, es de carácter relacional e involucra: (i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta. Esta ha sido la conclusión planteada por la jurisprudencia constitucional, al señalar que del principio de igualdad se deriva "un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presenten diferencias constitucionalmente relevantes, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

tributaria de que trata los artículos 958 y 3639 de la Constitución Política de Colombia.

Si se aprobara este proyecto de ley, en los municipios existirían dos tipos de propietarios de predios rurales: los generadores de energía, a quienes se les calcula el valor de su predio con una ficción como si fueran urbanos (los predios son y serán rurales) y los demás propietarios de predios rurales a quienes el valor de los mismos continúa siendo el que tienen los predios rurales en el municipio, como debe ser, atentando contra los principios constitucionales de equidad e igualdad, como lo hemos señalado.

### **3.2. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA.**

Las consideraciones de inconveniencia que sostengo como firmante de esta ponencia, son lo suficientemente relevantes para proponer el archivo al Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981. Son las siguientes:

#### **3.2.1. CRISIS ECONÓMICA POR CAUSA DE LA PANDEMIA COVID - 19.**

Como es sabido, el 09 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) advirtió de los efectos del virus denominado coronavirus COVID-19 señalando la importancia de adoptar medidas que previnieran la transmisión y propagación del brote que significaba una emergencia de salud pública a nivel internacional.

---

<sup>8</sup> Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

<sup>9</sup> ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. ... Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el brote del coronavirus COVID-19 como una pandemia, en consideración de la velocidad en que se propagaba y transmitía el virus afectando a más de 118 países.

En consideración de lo anterior, la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social expidió las Resoluciones 0000380 del 10 de marzo y 0000385 del 12 de marzo del mismo año, en las cuales se adoptaban medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19.

Ahora bien, por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la Presidencia de la República declaró el **Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica** en todo el territorio nacional con el fin de mitigar los efectos del COVID-19. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 215 de la Constitución Política Colombiana establece que cuando se presenten hechos que perturben o amenacen de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del País, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá decretar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días, sin exceder los noventa días en el año calendario.

La declaratoria del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República, junto con sus ministros, para la emisión de decretos con fuerza ley destinados a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de esta. Así, se profirió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 24 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril del mismo año.

De acuerdo con lo señalado en el Decreto 417 del 17 de marzo del presente año, los efectos del brote por coronavirus COVID-19 representan una afectación a la economía del país, en “magnitudes impredecibles e incalculables”.

De igual manera, el Decreto señala lo siguiente:

*“(...) Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse”.*

Ahora bien, el estado de emergencia sanitaria, está actualmente decretado hasta el 31 de mayo de 2021, de conformidad con el Decreto 202 del 25 de febrero de 2021.

Es un hecho que la Pandemia Covid -19 ha ocasionado en el País una crisis económica sin precedentes que no hace aconsejable que las empresas, en este caso las propietarias de obras de generación de energía, deban asumir aumentos tributarios gravosos (en este caso en el impuesto a predial compensatorio) porque justamente lo que requieren es lograr sobrepasar esta crisis para convertirse en motores de la reactivación económica post pandemia.

En este sentido, el 3 de septiembre de 2020 se advirtió que de acuerdo con un nuevo informe de la OCDE, los gobiernos emprendieron acciones fiscales sin precedentes como respuesta a la crisis por COVID-19; sin embargo, los países tendrán que apoyar la recuperación económica dados los retos fiscales, cada vez mayores<sup>10</sup>.

En el informe Reformas de Políticas Tributarias 2020 (Tax Policy Reforms 2020) se describen las reformas fiscales instauradas a últimas fechas en todos los países de la OCDE, así como en Argentina, China, Indonesia y Sudáfrica. Asimismo, se identifican las principales tendencias de política fiscal adoptadas antes de la crisis por COVID-19 y se analizan las medidas tributarias y las medidas fiscales generales puestas en marcha por los países como respuesta a la pandemia, desde su brote inicial hasta junio de 2020.

En el informe se muestra que, si bien la magnitud de los paquetes fiscales con que se respondió a la crisis por COVID-19 varió en los distintos países, la mayoría fueron importantes y muchos países tomaron medidas sin precedentes. También se destaca que la mayoría de los países adoptaron un enfoque gradual al COVID-19 y ajustaron de manera paulatina sus paquetes fiscales a medida que la crisis se desarrollaba. En un principio, las respuestas gubernamentales se centraron en respaldar los ingresos de los hogares y la liquidez de las empresas para ayudarles a mantenerse a flote. Debido a que la crisis ha continuado, muchos países ampliaron sus paquetes de respuestas iniciales. Las medidas y los debates más recientes sugieren que la etapa de recuperación será sustentada por la política fiscal expansiva prevaeciente en diversos países.

Según el informe, ante los altos niveles de incertidumbre que los países afrontan, será clave actuar con agilidad en materia de política y mantener medidas de apoyo

---

<sup>10</sup> <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/reformasdepoliticatributarias2020.htm>

focalizado por el tiempo que sea necesario para evitar huellas profundas. Una vez que la recuperación esté encaminada, los gobiernos deberán cambiar de la gestión de la crisis a la implementación de reformas fiscales más estructurales, aunque procurando no actuar de manera prematura, pues esto podría poner en peligro dicha recuperación. “En estos momentos, la atención deberá centrarse en la recuperación económica. Ya con este proceso firmemente en marcha, los gobiernos, en vez de limitarse a volver a las condiciones previas, deberían aprovechar la oportunidad para construir una economía más verde, más incluyente y más resiliente”, dijo Pascal Saint-Amans, Director del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE. “Una vía que habrá de priorizarse con urgencia es la de la reforma a la tributación ambiental y las políticas fiscales para combatir la desigualdad.”

La creciente presión sobre las finanzas públicas, así como la mayor demanda de una distribución más equitativa de la carga, deberán también imprimir un nuevo impulso para llegar a un acuerdo sobre la fiscalidad digital. “La cooperación fiscal será aún más importante para prevenir que las disputas fiscales se conviertan en guerras comerciales, lo cual lesionaría la recuperación en un momento en el que la economía mundial sencillamente no puede permitírselo”, afirmó el señor Saint-Amans.

En artículo publicado en el periódico económica La Republica también se reiteraron las recomendaciones de la OCDE:

jueves, 4 de marzo de 2021 - La República<sup>11</sup>

## **A. OCDE**

Los países deben evitar aumentar impuestos para abordar la crisis del covid-19, dijo el jueves la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, un día después de que Reino Unido anunciara planes para subir el tributo a las corporaciones.

Inflación anual de la OCDE se recupera 1,5% en enero, mientras zona euro aumenta 1,4% Los gigantescos déficits públicos que han surgido cuando los gobiernos

---

<sup>11</sup> <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ocde-recomienda-no-aumentar-los-impuestos-para-pagar-dificultades-ante-la-crisis-3134703>

rescataron a sus economías afectadas por la pandemia están alimentando la presión y la acción en algunos países, para aumentar los impuestos.

"No aumente sus impuestos para pagar el covid", dijo el jefe de política tributaria de la OCDE, Pascal Saint-Amans, en una actualización en línea sobre el trabajo de su departamento.

"Se debe asegurar que el aumento de la deuda sea sostenible fomentando el crecimiento, favoreciendo la inversión, teniendo una política propia. Pero los impuestos no son la respuesta", agregó.

Aunque no destacó a Reino Unido, Saint-Amans hizo sus comentarios un día después de que Londres anunciara que aumentaría su impuesto corporativo a las grandes empresas al 25% desde el 19% a partir de 2023, el primer aumento en casi medio siglo.

El objetivo es moderar la carga con una "superdeducción" de dos años para la inversión para estimular una rápida recuperación de la crisis del covid-19.

## B. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Para corroborar lo antes mencionado, cabe resaltar que, de conformidad con las estimaciones de crecimiento económico plasmadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 en Colombia, para este año (2020) la economía se estima que se contraiga un 5.5% y apenas para el 2021 se recupere creciendo un 6.6%.

Tabla 47. Principales supuestos macroeconómicos

Variable	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>PIB Real</b> (% variación anual)	-5,5	6,6	5,5	5,0	4,6	4,2	3,9	3,6	3,4	3,3	3,3	3,3
<b>PIB Nominal</b> (% variación anual)	-4,5	11,8	8,7	8,2	7,7	7,3	7,0	6,7	6,5	6,4	6,4	6,4
<b>Tipo de cambio</b> (\$ fin año)	4.100	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506
<b>Tipo de cambio</b> (\$ promedio año)	3.960	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506
<b>Tasa de interés local</b> (% promedio año)	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
<b>Tasa de interés ext.</b> (% promedio año)	5,4	4,5	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4
<b>Inflación</b> (% fin año)	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
<b>Balance primario</b> (% acumulado año)	-5,0	-1,9	0,7	1,3	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3

Fuente: MHCP – DGPM.

En conclusión, una reforma del impuesto predial compensatorio como la planteada en este proyecto de ley, sería un claro ejemplo de una actuación que pondría en riesgo la recuperación económica que aún no se ha materializado, y apenas se espera que empiece a presentarse en el año 2021.

### **3.2.2. SECTOR ELÉCTRICO FUNDAMENTAL PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA. CONPES 4024 DE 2021.**

En este punto, es importante resaltar los conceptos de política pública establecidos en el CONPES 4024 del 11 de febrero de 2021: "*POLÍTICA PARA LA REACTIVACIÓN, LA REPOTENCIACIÓN Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE E INCLUYENTE: NUEVO COMPROMISO POR EL FUTURO DE COLOMBIA*".

Se dispone allí que la afectación a la salud de la población por COVID-19, las medidas de autocuidado, y las medidas de contención implementadas por el Gobierno se convirtieron en choques que afectaron el funcionamiento normal de la economía. El primer choque afectó, por un lado, la salud de los trabajadores y los hogares, y por ende sus ingresos al aumentar las ausencias laborales y horas trabajadas; y por el otro, afectó el consumo privado debido al aislamiento voluntario e involuntario. El segundo choque, debido al cierre parcial o total de los negocios, generó **impactos diferenciales sobre los sectores productivos** y los tipos de empresas. Las finanzas públicas sufrieron un impacto negativo doble, debido a que los ingresos por impuestos cayeron y los egresos para mitigar la crisis económica y de salud aumentaron.

Ante esta situación, el Gobierno nacional diseñó y ejecutó un conjunto de medidas para la contención de la transmisión del virus y la mitigación de los efectos sociales y económicos, con el objetivo de proteger la vida y bienestar de los colombianos, principalmente los más vulnerables, siguiendo recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) y la mejor información y prácticas internacionales.

El Documento CONPES 39991<sup>12</sup> presenta este conjunto de medidas de respuesta inicial. Aunque estos esfuerzos han sido determinantes para mitigar los efectos de

---

<sup>12</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3999.pdf>.

la pandemia, el país, al igual que el resto del mundo, enfrenta una crisis económica y social sin precedentes en la historia reciente, reflejada principalmente en la **disminución del crecimiento económico, el aumento de la tasa de desempleo y el aumento en índices de pobreza.**

En consecuencia, la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente tiene por objetivo desarrollar capacidades en los hogares, **el aparato productivo** el marco institucional y el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto.

En este sentido, la política propone en diferentes frentes acciones integrales, complementarias y sostenibles en el tiempo, y presenta el plan de reactivación Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia propuesto por el Gobierno para ser adelantado con la colaboración del sector privado en los próximos años. El primer frente, hogares, propone acciones encaminadas a vacunar a la población y lograr inmunidad al COVID-19 (incluye la adquisición, almacenamiento, distribución y administración de una vacuna segura y eficaz atendiendo criterios de priorización que garanticen un acceso equitativo a toda la población); a reducir el incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares, y a mitigar la des acumulación de capital humano que ha acentuado la pandemia. El segundo frente, sector productivo, propone acciones para reforzar su capacidad para transitar hacia una producción más sostenible y sofisticada, creando empleo e internacionalizándose. El tercer frente, marco institucional, propone acciones para reforzar las capacidades institucionales necesarias para responder efectivamente a un proceso de reactivación.

El cuarto y último frente, desarrollo digital, propone acciones para acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.

Las acciones propuestas por la política, y consignadas en el plan de acción y seguimiento (PAS) tendrán un horizonte de seis años empezando en 2021 y finalizando en 2026, con una inversión total aproximada de 3.870.459 millones de pesos que provienen de los recursos propios de las entidades del Gobierno nacional. Las acciones y componentes articulados en esta política de reactivación son habilitantes y complementarias, a esta financiación se suma la gran apuesta de inversiones del plan de reactivación Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia

que propone recursos para inversiones por más de 135 billones de pesos en los sectores de edificación de vivienda, infraestructura, educación, petróleo e hidrocarburo, agropecuario, actividades artísticas, administración pública y servicios profesionales, entre otros. La combinación de estas dos fuentes de financiación busca lograr dos objetivos complementarios, el primero tener una agenda de políticas de mediano y largo plazo para alcanzar una senda de crecimiento sostenible e incluyente, mientras que la segunda busca principalmente inyectar los recursos de corto plazo que compensen la contracción que produjeron los cierres derivados de la pandemia para volver a los niveles de producción y empleo de inicios de 2020, e incluso mejorarlos. Ambos pilares de la reactivación se enmarcan entonces en una sola visión respondiendo a objetivos coyunturales y estructurales.

La política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente se compone de 4 ejes: hogares, aparato productivo, marco institucional y desarrollo digital, y se encuentra articulada con las medidas e instrumentos que el Gobierno nacional tiene en marcha para atender las necesidades identificadas en los ejes previo a la pandemia.

## **A. TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

**La transición energética que ha emprendido Colombia se considera un elemento determinante para la reactivación económica** al traer nuevas inversiones y asegurar el abastecimiento energético bajo criterios económicos, asegurando el uso racional y eficiente de los diferentes recursos. La expansión del sistema eléctrico junto con el incremento en las inversiones, eficiencia y suficiencia financiera en la prestación del servicio, basado en los desarrollos de las Leyes 14267 y 14368 de 1994, ha redundado en la implementación y uso de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) para la diversificación de la matriz energética. A estos esfuerzos se suma la Ley 1715 de 2014 y el PND 2018-2022, en el Pacto por la sostenibilidad. En 2019, gracias a estos precedentes, se celebró la primera subasta de contratos de largo plazo para proyectos renovables, sin embargo, es necesario generar líneas de acción específicas que permitan llevar estas tecnologías, de manera coordinada, a regiones que aún no cuentan con el servicio.

Respecto a los esfuerzos de política para la promoción y desarrollo de proyectos minero-energéticos, se resalta: el Documento CONPES 3762 Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES74, que expone los lineamientos para la identificación y priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados como de interés

nacional y estratégicos; el Documento CONPES 3990 Colombia potencia bioceánica sostenible 2030 establece líneas de acción para la promoción del desarrollo de proyectos de hidrocarburos costa afuera, y el Documento CONPES 3866 busca el desarrollo productivo.

El PND 2018-2022, en el Pacto por los recursos minero-energéticos, estableció como objetivo **consolidar el sector como dinamizador del desarrollo de territorios** poniendo en marcha un nuevo modelo de relacionamiento entre el Gobierno nacional y los entes territoriales. El modelo se apoya en principios de coordinación y concurrencia nación territorio, promoviendo instrumentos que garanticen la participación ciudadana, con base en información previa, permanente, transparente, así como en herramientas de monitoreo y mejora del relacionamiento. De igual manera, el PND 2018-2022 establece que la institucionalidad minero-energética incluirá en sus procesos de planificación, el conocimiento y la información geocientífica del suelo y subsuelo como son sus potencialidades, y restricciones, así como los determinantes ambientales, las oportunidades para el desarrollo económico de la región, la multifuncionalidad de los usos en el territorio y la coexistencia entre las diferentes actividades productivas. Producto de estas disposiciones se definió el Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025 (Unidad de Planeación Minero Energética, 2017) con el objetivo de consolidar el sector como dinamizador de desarrollo de territorios sostenibles.

A pesar de que se ha avanzado en la creación y la puesta en marcha de instrumentos de política pública en materia de salud, protección social, sector productivo y finanzas públicas, el país, al igual que el resto del mundo, ha entrado en una crisis económica y social sin precedentes en la historia reciente. Esta situación demanda el diseño y la implementación de intervenciones de política pública adicionales a las ya existentes, con el fin de mitigar, en el corto plazo, los impactos negativos que el coronavirus ha ocasionado sobre los hogares, el sector productivo y el marco institucional, y de mejorar, en el largo plazo, la ruta de desarrollo que el país estaba transitando cuando fue golpeado por la pandemia, de manera que se fortalezca la resiliencia del sistema para soportar choques futuros como los del COVID-19.

## **B. MARCO CONCEPTUAL**

Para entender el impacto de la pandemia del COVID-19 en la economía colombiana y cómo generar soluciones efectivas de política, es conveniente emplear alguna conceptualización acerca del funcionamiento de la economía en el agregado. El sistema económico es una red compleja de partes interdependientes compuesto por

individuos, hogares, **empresas** y gobiernos, dentro y fuera de un país, que se relacionan a través de los mercados. Cada parte es –directa o indirectamente– empleado, cliente, vendedor, prestamista, deudor, etc., de las otras (Gourinchas, 2020). Si estas relaciones económicas fallan a gran escala, se puede generar una reacción en cadena que potencialmente cree una crisis económica (Baldwin & Weder di Mauro, 2020).

Los choques e impactos económicos relacionados con el COVID-19 pueden entenderse a partir del flujo circular del ingreso, un modelo que evidencia la interdependencia entre los actores económicos y que explica cómo el ingreso circula entre ellos para garantizar el funcionamiento del aparato productivo. El primer choque que el coronavirus produjo en la economía fue la afectación en la salud física de los trabajadores y los miembros de los hogares, con lo cual se redujeron los salarios pagados (por ausencias laborales y menos horas trabajadas) y el consumo privado (por temor a salir a la calle y el confinamiento voluntario), respectivamente (Baldwin & Weder di Mauro, 2020). **Este choque sobre la salud de las personas afectó más a la economía de los hogares que a la economía agregada**, toda vez que no todas las personas se enferman al mismo tiempo por COVID-19 ni el número total de enfermos en un momento dado del tiempo es lo suficientemente grande para paralizar la economía en su conjunto.

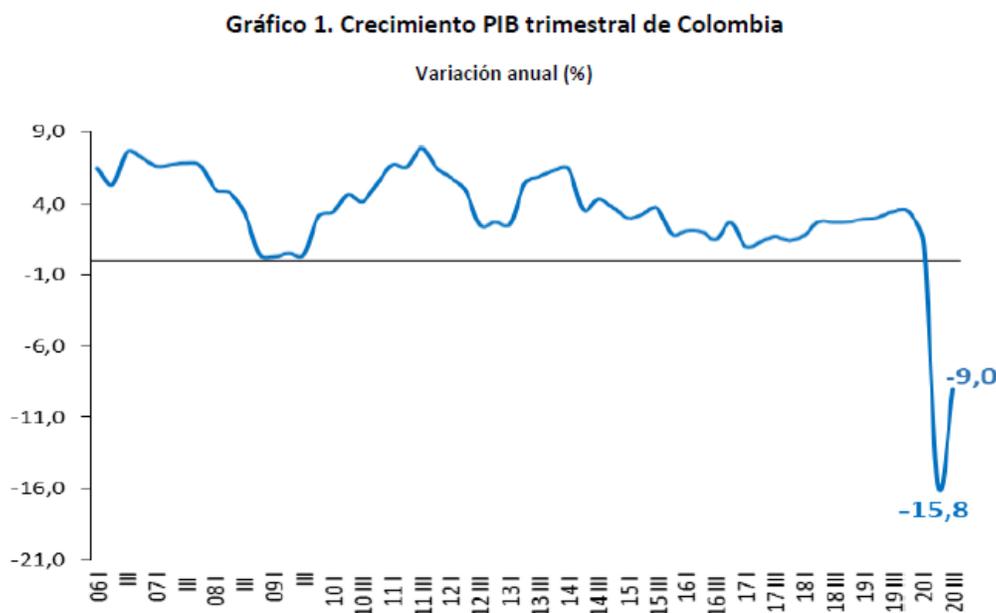
Las medidas de contención del coronavirus generan, entonces, choques negativos en la oferta agregada que, a su vez, derivan en choques de demanda agregada que amplifican la desaceleración inicial, debido a la disminución de horas trabajadas, la destrucción de empleos y el cierre parcial o total de firmas (Guerrieri, Lorenzoni, & Straub, 2020). Estos efectos son particularmente profundos para trabajadores informales e independientes que no cuentan con contratos laborales ni mecanismos de protección social, y para micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) que no cuentan con capital ni ahorros suficientes para poder solventar gastos fijos durante semanas o meses en los que obtienen ingresos por ventas de bienes y servicios por debajo de lo esperado. En situaciones en las que la contracción de la demanda agregada es mayor a la contracción inicial de la oferta agregada, es necesaria una combinación efectiva de políticas fiscales, monetarias y comerciales para estimular el gasto y la inversión, al tiempo que evita el cierre de negocios y caídas en la productividad (Guerrieri, Lorenzoni, & Straub, 2020).

Si bien la crisis económica empezó con las medidas de contención voluntarias y públicas, el fin de la contracción económica no terminará necesariamente con el control del coronavirus ni el levantamiento de las restricciones a la movilidad

(Uniandes, 2020). Alguno de los impactos del COVID-19 sobre la economía y la sociedad serán irreversibles (como la muerte de personas y el cierre permanente de algunas empresas) y otros tardarán un tiempo en desaparecer (como la destrucción de algunos empleos y el cierre temporal de negocios). Debido a que la recuperación económica y social es un proceso que no será inmediato ni equilibrado en los sectores económicos y las regiones, es necesario que se ponga en marcha una Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI).

### C. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE LA PANDEMIA

Durante el tercer trimestre de 2020 el PIB se redujo 9,0 % frente al mismo trimestre de 2019 (Gráfico 1), acumulando una caída en este período de 8,1 %. De esta manera y a pesar de la recuperación de la economía frente a la reducción registrada en el segundo trimestre de 2020 (-15,8 %), los pronósticos indican que 2020 registraría una caída de 8,2 % según el FMI y de entre 6 % y 8% de acuerdo con la OECD. El Banco de la República pronostica una reducción de 7,6 % y el Gobierno una de 6,8 %.



Fuente: Cuentas Nacionales - DANE

Por efecto de la pandemia del COVID-19 la economía colombiana experimentó inicialmente una drástica reducción tanto en la demanda como en la producción interna debido a las medidas de distanciamiento social. A esto se sumó la situación internacional, donde la extensión de la pandemia del COVID-19 a nivel global derivó

en una caída de la demanda mundial acompañada de una reducción histórica de los precios del petróleo, los cuales terminaron por profundizar la crisis de la economía colombiana, por cuenta de menores volúmenes y exportaciones con menor valor, dada la reducción en los términos de intercambio. A pesar de que la actividad económica ha venido mejorando de la mano del levantamiento paulatino de las medidas de distanciamiento social, las restricciones en otros países han vuelto a intensificarse durante el último trimestre de 2020 principalmente, e inicios de 2021, en Europa y en Estados Unidos debido a los rebrotes virales.

A nivel interno, el impacto de la pandemia se evidenció desde la segunda quincena de marzo de 2020. A comienzos de 2020 el crecimiento esperado para el primer trimestre era de alrededor de 3,6 %, pero dada la pandemia, éste resultó ser de solo 1,1 % según lo reportado por el DANE. Por su parte, el informe de "Evolución de la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional" del primer trimestre de 2020, presentado por el Banco de la República, indicó que el déficit en la cuenta corriente se redujo de -4,5 % a -3,7 % dado el balance entre el deterioro de las ventas externas, que cayeron en USD 1.621 millones, y la contracción de las importaciones, que a su vez se redujeron en USD 2.439 millones debido a la desaceleración de la economía. No obstante, en el mismo informe se destaca que la Inversión Extranjera Directa (IED) aumentó de USD 3.385 millones a USD 3.589 millones comparado con el primer trimestre de 2019. A pesar del gran deterioro de las economías y la fuerte contracción que se registró en el segundo trimestre de 2020, no se dio una gran salida de capitales y la IED continuó fluyendo hacia Colombia.

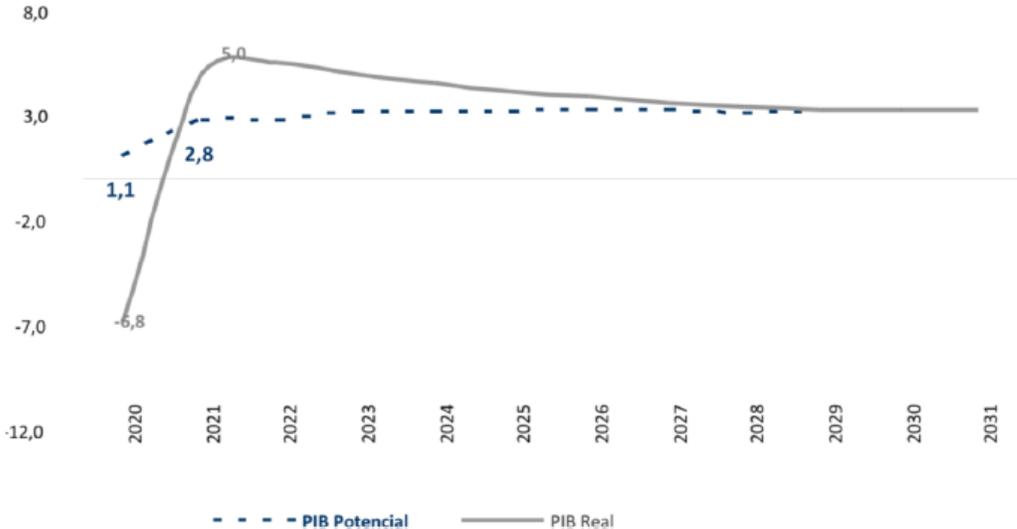
Después de abril de 2020, y de la mano de las primeras reducciones en las medidas de distanciamiento social, los indicadores líderes como el consumo de gasolina y las compras con tarjeta de crédito y débito indicaron una mejoría. En el caso de la demanda de energía se vio como su variación total pasó de -10,8 % en abril a -7,5 % en mayo y la demanda de energía no regulada (más asociada a la actividad industrial) pasó de caer 24,5 % en abril a bajar 18,5 % en mayo. Igualmente, las exportaciones mostraron resultados menos negativos, pasando de una caída de 52,3 % en abril a una reducción de 40,6 % en mayo. Pese a ello, y a que la mejoría continuó en junio, el segundo trimestre mostró una contracción de 15,8 % en el PIB por cuenta de las caídas de 15,9 % en el consumo, de 33,6% en la inversión; de 27,5 % en las exportaciones y de 30,2% en las importaciones.

Contexto macroeconómico y fiscal de la economía colombiana para los próximos años

Recientemente, el Gobierno nacional ajustó las metas señaladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, presentado en junio 26 de 2020, en razón a los resultados de crecimiento del tercer trimestre, al desempeño de los socios comerciales, al precio del petróleo, y al comportamiento del recaudo en 2020. Este ajuste se explica por cuenta del impacto de la pandemia en los balances tanto empresariales como de personas naturales, que han tenido que cubrir una mayor proporción de sus obligaciones tributarias con papeles.

De esta forma, se proyecta una contracción del PIB de 6,8 % para 2020 y una recuperación para 2021 de 5,0 %. Para el año 2022, se proyecta una expansión de 4,9 % y para 2023-2029, se proyecta un crecimiento menos pronunciado entre 4,8 % y 4,0 %. Finalmente, entre 2030 y 2031, se estima que la economía crecerá entre 3,9 % y 3,3 %. (Gráfico 2); estas metas de crecimiento asumen un precio del petróleo<sup>139</sup> de USD 43,01 en 2020, de USD 50,2 en 2021 y de USD 58,8 en 2022. A partir de 2023 y hasta 2031, se proyecta un precio del petróleo ascendente entre USD 64,8 y USD 76,3.

**Gráfico 2. Senda de crecimiento del PIB potencial y observado definidas por el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020)

## **D. AFECTACIÓN DE LAS OPERACIONES DE LAS EMPRESAS Y DE LA DEMANDA POR SUS PRODUCTOS Y SERVICIOS**

La crisis producida por el COVID-19 profundizó e hizo más notorios los problemas estructurales que afectan al sector productivo y su capacidad para generar crecimiento alto y sostenible. Además, afectó directamente el aparato productivo por medio de una contracción de la demanda y de la oferta de productos y servicios de las empresas. Las empresas reportaron una disminución de la demanda del 69,1 % (DANE, 2020), situación que ha generado dificultades de abastecimiento de insumos para siete de cada diez empresarios y restricciones de acceso al financiamiento en el 28,3 % de las empresas (Confecámaras, 2020). Así mismo, se ha presentado una reducción significativa en el número de unidades productivas creadas, cayendo en un 26,3 % al comparar los periodos enero-junio de 2019 y 2020. Industria y comercio han sido los sectores más afectados al reportar respectivamente 74,8 y 81,3 %, y el 59,7 y 61,2 % de las empresas una disminución en el flujo de efectivo en abril y junio de 2020. Esto sugiere una lenta recuperación en los ingresos a pesar de la apertura inteligente.

Se prevé también el desarrollo de soluciones solares fotovoltaicas aisladas individuales, microrredes, sistemas eólicos o el uso de biomasa, que no solo impulsarían la economía, sino que brindarían mejores condiciones de vida para algunas poblaciones del país.

Necesidad de fortalecer la conectividad a Internet en los territorios. Existen en el CONPES 4023 del 11 de enero de 2021 innumerables iniciativas para fortalecer la participación de las entidades territoriales y mejorar sus ingresos.

Importante concluir que el plan de Inversiones para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente "Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia", propuesto por el Gobierno nacional para ser adelantado con el sector privado en los próximos años, asciende a más de 135 billones de pesos de los cuales el 7,2 % se destinará al sector de vivienda y el 42,4 % al sector de transporte, impactando la productividad futura de la economía además de distribuir las inversiones por todas las regiones del país. Adicionalmente, el 3,9 % se destinará al sector de educación; **el 26,3 % a inversiones en el sector de minas y energía**; el 4,4 % para el sector inclusión social; y el restante 15,8 % corresponde a inversiones en el sector agropecuario, deporte, entre otros.

### **3.2.3. OTRAS CONSIDERACIONES.**

#### **A. EXISTENCIA DE UNA LEY QUE PUEDE AUMENTAR LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS EN EL IMPUESTO PREDIAL COMPENSATORIO**

Lo primero que hay que resaltar es que la modificación de la Ley 56 de 1981 no es necesaria. Si lo que se pretende es aumentar los ingresos de los municipios por concepto del impuesto predial compensatorio, ya existe una ley que les permite lograr ese resultado de manera similar.

En efecto, la ley 14 de 1983, artículo 5 (modificado por la Ley 75 de 1986) les otorga a las autoridades catastrales municipales la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de siete (7) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales de mercado inmobiliario.

Así las cosas, si los municipios proceden a realizar la actualización de los avalúos catastrales de los predios ubicados en su territorio, en cumplimiento de ese deber legal mencionado, de esta manera se puede lograr el incremento de la base del impuesto que pueden cobrar a todos los propietarios del respectivo municipio y, por ende, el monto a recaudar por ese concepto. De acuerdo con la información que tenemos de nuestros Asociados, es un hecho que aquellos municipios que han realizado esta actualización catastral han recibido más ingresos por impuesto predial de las empresas generadoras que aquellos que no han emprendido esa labor.

#### **B. PARA CONFIGURAR LA BASE DEL IMPUESTO SE INCLUYE EL VALOR CATASTRAL PROMEDIO POR HECTÁREA URBANA EN EL RESTO DEL MUNICIPIO.**

El texto actual de la Ley 56 de 1981 dispone que la base del impuesto debe ser calculada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio.

Pero por su parte, el proyecto de ley modificatoria a que nos referimos prevé:

PARÁGRAFO. La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria avaluada por el valor catastral promedio por hectárea urbana en el resto del municipio.

No resulta consistente el hecho de que, tratándose de predios rurales, se tase su valor, para efectos de calcular el impuesto predial compensatorios, con base en el valor de los predios urbanos, sólo porque sus propietarios son generadores de energía.

Es un hecho sabido que el valor de la hectárea urbana es mucho mayor. Así pretende el proyecto de ley incrementar el valor del impuesto. No lo estimamos apropiado. Si el predio es rural, porque los inmuebles están en zona rural, no se le puede cobrar con base en el valor de la hectárea urbana porque no lo es. Es una manera de discriminar a estos propietarios (de obras de generación), en relación con los demás propietarios del municipio, hecho que atenta contra el principio de la igualdad y equidad tributaria de que trata los artículos 95 y 363 de la Constitución Política de Colombia.

Si se aprobara este proyecto de ley, en los municipios existirían dos tipos de propietarios de predios rurales: los generadores de energía, a quienes se les calcula el valor de su predio con una ficción como si fueran urbanos (los predios son y serán rurales) y los demás propietarios de predios rurales a quienes el valor de los mismos continúa siendo el que tienen los predios rurales en el municipio, como debe ser.

La manera acertada como los municipios podrían incrementar el valor del impuesto a recibir de todos los propietarios de inmuebles rurales en su territorio es incrementando el valor catastral de todos los inmuebles de este tipo, en cumplimiento de la ley 14 de 1983, como lo decimos en el punto 1 de este documento; no aumentando de manera asimétrica el valor del impuesto únicamente para los generadores de energía.

**C. EN VIRTUD LA LEY 56 DE 1981 LAS EMPRESAS GENERADORAS DE ENERGÍA, AL ADQUIRIR LOS TERRENOS TIENEN QUE PAGARLOS DOBLEMENTE: PAGAR A LOS VENEDORES Y PAGAR LA SUMA DE LOS VALORES CATASTRALES DE LOS MISMOS PREDIOS AL MUNICIPIO.**

No puede perderse de vista que el municipio ya recibió (o recibirá para los predios correspondientes a proyectos futuros) el valor que tenían (o tendrán) esos terrenos por una sola vez cuando el generador los adquirió (o los adquirirá) y se trata de sumas importantes, pues sabemos la gran cantidad de predios necesarios para la construcción de un proyecto de generación de energía y la construcción de un embalse.

En efecto, la ley 56 de 1981 que hoy se pretende reformar, dispone en el artículo 5:

“Los municipios en cuyo territorio se construyan las obras a que se refiere esta ley, constituirán fondos especiales cuyos recursos estarán destinados a inversión, en los programas y obras que el estudio socio-económico de que trata el artículo 6o. de esta ley, recomiende. Los recursos de estos fondos provendrán del pago que las entidades propietarias deberán hacer a los municipios de un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona y que pagarán, por una sola vez, a los respectivos municipios, independientemente del pago del precio de compraventa a sus propietarios. El avalúo catastral, base para este pago será el último hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por las entidades regionales autorizadas para ello, a la fecha en que la zona de las obras a que esta ley se refiere, sea declarada de utilidad pública”.

Así era el esquema que se pretendía y que está vigente: altos ingresos para los municipios recibir el valor de los inmuebles por una sola vez y luego seguir cobrando el impuesto predial compensatorio a una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Estimamos que debe conservarse ese esquema.

#### **D. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS RECIBIDOS POR LOS MUNICIPIOS DEL DOBLE PAGO DE LOS PROPIETARIOS DE OBRAS DE GENERACIÓN.**

El valor recibido por los municipios, de la suma de los avalúos catastrales de los predios que adquiera el generador de energía para su proyecto, en la legislación actual, debe ser destinado a inversión en los programas y obras que el estudio socio-económico que presente el propietario de la obra de generación, con consideraciones sobre la incidencia de las obras en las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades o grupos humanos que habiten el área de influencia, y las recomendaciones y propuestas sobre las obras o rubros necesarios para la mejor inversión de los recursos.

En la modificación que propone el proyecto de modificación de la Ley a la 56 de 1981, cambian la destinación de estos recursos, que "sólo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental".

Si bien los planes de desarrollo, el saneamiento básico y el mejoramiento ambiental son importantes para los municipios, se pierde la conexión de estos recursos con el proyecto de generación y sus efectos o impactos para la comunidad en la zona de influencia, filosofía con la que este pago fue creado.

La destinación actual (Ley 56 de 1981) de estos recursos es más conveniente porque van para obras y programas que proponen las empresas y se relacionan directamente con los impactos del proyecto de generación. Para los planes de desarrollo del municipio, los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental de los municipios ya las empresas de generación aportan a los municipios las transferencias del artículo 45 de la ley 99 de 1993, que al 2019 ya ascienden a 2,7 billones de pesos desde el año 1994.

#### **E. INCREMENTO DESMESURADO DE LA TARIFA QUE PROPONE EL PROYECTO DE LEY.**

En la actualidad la tarifa aplicada para el impuesto predial compensatorio, como hemos señalado, es el 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.

Lo que marca la diferencia, es el momento en que se toma la tarifa, para efectos de aplicarle ese 150%. La norma que rige hoy en día es el decreto 2024 de 1982, decreto este último reglamentario de la ley 56 de 1981, que dispone que se entiende por "impuesto predial vigente" para efectos del párrafo del artículo 4º de la Ley 56 de 1981 el que regía el 5 de octubre del mismo año, respecto de las obras en construcción y el que rija en la fecha de la compra del inmueble, para las nuevas obras. Sobre ese es que se calcula el 150%.

Lo que propone el proyecto de ley que estamos comentando es: "Una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio, en la respectiva anualidad fiscal".

De acuerdo con la frase del párrafo anterior que se subraya, contenido en el proyecto de ley en comento, la tasa del 150% se actualizaría a la tarifa actual, lo que incrementaría de manera considerable su valor, yendo en contra del esquema de equilibrio de los aportes a los municipios por parte de los propietarios de obras de generación (recordemos que también "pagaron" el valor de los predios doblemente, como se explicó (al vendedor y al municipio).

#### **F. SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL C-148 DE 1994**

El artículo 4 de la Ley 56 de 1981, que establece la normativa de impuesto predial compensatorio que hemos venido comentando, fue demandado ante la Corte Constitucional porque a criterio del demandante creaba beneficios y exenciones en el impuesto predial, en favor de los propietarios de obras de generación. En sentencia de fecha 23 de marzo de 1994, con ponencia del magistrado Jorge Arango Mejía, la Corte Constitucional señaló y decidió:

"La entidad propietaria de las obras", no se beneficia de ninguna exención del impuesto predial. La empresa debe hacer los siguientes pagos:

En primer lugar "una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos". Es claro que con esta suma remedia o repara las posibles pérdidas del municipio en razón del cambio de destinación de las tierras.

En segundo lugar, la entidad está obligada a pagar el "impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas ni sus equipos".

Como se ve, solamente quedan por fuera del impuesto, construcciones tales como presas y estaciones generadoras, por varias razones: la primera, su valor demasiado elevado; la segunda, el ser obras directamente relacionadas con la prestación del servicio público; y la tercera, el estar incluidos los terrenos que ocupan en la compensación por el impuesto predial prevista en el literal a) del artículo.

De otra parte, consulta la equidad, en relación con la entidad propietaria de tales obras, la exclusión que hace el literal b) del artículo demandado, de las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas y sus equipos, por estar tales bienes destinados al servicio de la comunidad.

No hay, pues, exoneración del impuesto predial. Por el contrario, la tasa aplicable, según el parágrafo del artículo 4, es superior en un 150% a la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Si bien se mira, el impuesto predial sigue cobrándose, no ya sobre los predios que inicialmente gravaba, sino sobre otros bienes diferentes, y a cargo de la entidad propietaria de las obras a que se refiere la ley 56 de 1981.

Pero, además, hay que tener presente que la misma entidad propietaria debe pagar al municipio respectivo, por una sola vez, "un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona" artículo 5, inciso 2, de la ley 56 de 1981.

Finalmente, no hay que olvidar que, generalmente, las obras a que se refiere la ley 56 de 1981, causan beneficios generales a las regiones en las cuales se construyen. Tal es el caso de hidroeléctricas, acueductos, obras de riego, etc."

La conclusión de la Corte Constitucional no puede ser más clara y contundente: La entidad propietaria de las obras de generación, no se beneficia de ninguna exención del impuesto predial. Ella debe hacer los siguientes pagos: En primer lugar "una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos". En segundo lugar, la entidad está obligada a pagar el "impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas ni sus equipos".

Consulta la equidad, en relación con la entidad propietaria de tales obras, la exclusión que hace el literal b) del artículo demandado, de las presas, estaciones

generadoras y otras obras públicas y sus equipos, por estar tales bienes destinados al servicio de la comunidad. No hay, pues, exoneración del impuesto predial. Por el contrario, la tasa aplicable, según el párrafo del artículo 4, es superior en un 150% a la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Si bien se mira, el impuesto predial sigue cobrándose, no ya sobre los predios que inicialmente gravaba, sino sobre otros bienes diferentes, y a cargo de la entidad propietaria de las obras a que se refiere la ley 56 de 1981.

### **G. APORTES DE LOS GENERADORES DE ENERGÍA A LOS MUNICIPIOS.**

El pago del impuesto predial compensatorio está lejos de ser el único aporte de las empresas de generación de energía a los municipios del área de influencia de sus plantas, para asegurar que su presencia en el territorio contribuye al bienestar de las poblaciones.

Pagan en adición el Impuesto de industria y comercio a los municipios, en los términos de la varias veces citada Ley 56 de 1981.

De otro lado, las empresas generadoras de energía invierten muchos recursos en las comunidades, aportando a las regiones de acuerdo a las necesidades locales, en proyectos convenidos con dichas comunidades, en áreas como capacitación, educación, salud, saneamiento básico, entre otros. Según la información disponible, entre el 25% y 40% del valor total de cada proyecto se invierte en programas socio-ambientales en las áreas de influencia.

Además de lo anterior, las Transferencias del Sector Eléctrico de la ley 99 de 1993, los generadores de energía han transferido 5.4 billones de pesos a los municipios y corporaciones autónomas regionales, la mitad de estos recursos para los municipios donde están ubicados las plantas de generación, desde el año 1994 hasta el año 2019.

## H. UN EJEMPLO

Como se puede ver en el siguiente ejemplo correspondiente a una empresa generadora de energía, en sólo uno de los municipios en los que debe pagar el impuesto predial compensatorio, el incremento en el impuesto si llegare a ser aprobado el proyecto de ley en los términos propuestos implicaría un incremento del 1.750%, sólo en lo que se refiere al impuesto predial compensatorio. Existen todos los ejemplos disponibles y bastaría con extrapolar esta información en el caso de todas las empresas propietarias de obras de generación de energía en el país.

IMPUESTO PREDIAL													
AÑO DE 2020													
Tipo Impuesto	Área base - has.	Valor promedio/ha. RURAL	Valor promedio/ha. URBANA	Avalúo Catastral	Tasa- impto. ACTUAL	Tasa Impto. Proyecto Ley	V/r Impuesto	Compensación 150% ACTUAL	Sobretasa Corp.	Valor a cancelar ACTUAL	Compensación Proyecto Ley	Sobretasa Corp.	Valor a cancelar Proyecto
Rural	2.901,274887	447.344,51	2.236.722,55		0,006	0,021		7.787.216	0	7.787.216	136.276.286	0	136.276.286
PREDIAL PROYECTO	1.450,637444		2.236.722,55			0,014			0	0	45.425.429	0	45.425.429
Construcciones				4.779.046.230,00	0,016		76.464.740		7.168.569	76.464.740			83.633.309
<b>TOTAL A PAGAR</b>										<b>84.251.956</b>			<b>265.335.024</b>

#### 4. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DEL PONENTE CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

Conforme a las consideraciones de carácter constitucional y de conveniencia, el ponente firmante concluye que el proyecto de ley es inconstitucional e inconveniente.

Conforme a las consideraciones de conveniencia descritas anteriormente, el ponente concluye que la presente iniciativa, aunque contiene algunos fines y objetivos loables, resulta inconveniente y va en contravía de una reactivación económica, como lo necesita la economía colombiana en este momento.

5. **PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.**

**PROPOSICIÓN**

Por las consideraciones anteriores, nos permitimos rendir ponencia **NEGATIVA y solicitamos** a los Honorables compañeros de la Comisión Tercera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara "*Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981*".

Cordialmente,



**JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



**KELYN GONZÁLEZ DUARTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena