REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIII - Nº 2113 Bogotá, D. C., martes, 3 de diciembre de 2024 EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES: SAÚL CRUZ BONILLA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se reconoce al río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, noviembre 25 de 2024

Señor
OCTAVIO CARDONA LEON
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 059 de 2024 Cámara *"Por medio del cual se reconoce al Río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones"*

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por el Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, el pasado 30 de octubre de 2024 mediante oficio CQCP 3.5 / 147 / 2022-2024 y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 059 de 2024 Cámara *"Por medio del cual se reconoce al Río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones"*

Cordialmente,

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 059 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL RÍO SUMAPAZ, SU CUENCA Y AFLUENTES COMO SUJETO DE DERECHOS, SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley se radicó por parte de los siguientes congresistas H.R.Leider Alexandra Vásquez Ochoa , H.R.Martha Lisbeth Alfonso Jurado , H.R.Gerardo Yepes Caro , H.R.Gabriel Ernesto Parrado Durán , H.R.Wilmer Yair Castellanos Hernández , H.R.Julio Roberto Salazar Pérdomo

El pasado 28 de agosto de 2024, el Secretario General de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes designó Ponente para primer debate del Proyecto de Ley 059 de 2024 Cámara. "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL RÍO SUMAPAZ, SU CUENCA Y AFLUENTES COMO SUJETO DE DERECHOS, SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" al Representante a la Cámara Julio Roberto Salazar Perdomo.

Que el 16 de septiembre de 2024, el Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca – Julio Roberto Salazar Perdomo, rindió informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley 059 de 2024 Cámara. "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL RÍO SUMAPAZ, SU CUENCA Y AFLUENTES COMO SUJETO DE DERECHOS, SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Que la ponencia para primer debate en la Comisión V Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes fue aprobada el día 29 de octubre de 2024.

Que el día martes 26 de noviembre de 2024 se radicó informe de ponencia para segundo debate en la Comisión V de la Honorable Cámara de Representantes.

1. OBJETO DE LA LEY

El presente proyecto de Ley tiene por objeto reconocer al Río Sumapaz, su cuenca y sus afluentes, como una entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y los campesinos que habitan en la zona de influencia.

2. JUSTIFICACIÓN

2.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de Ley 389-2024 Cámara se radicó el día 5 de mayo del presente año ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes y fue iniciativa de los H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Martha Lisbeth Alfonso Jurado, H.R. Gloria Liliana Rodríguez Valencia, H.R. Gerardo Yepes Caro , H.R. Diego Fernando Caicedo Navas, H.R. Oscar Hernán Sánchez León, H.R. Julio Roberto Salazar Pérdomo, publicado en la Gaceta del Congreso número 253 de 2024. Sin embargo, dicho proyectó no alcanzó a ser aprobado en primer debate de dicha Corporación pese a que se presentó ponencia positiva para primer debate publicado en la Gaceta 578 de 2024.

2.2. CONTEXTO GEOGRÁFICO Y SOCIOECONÓMICO DEL RÍO SUMAPAZ

El río Sumapaz es un importante afluente del río Magdalena en Colombia, ubicado en la región Andina, debe su nombre a su lugar de nacimiento, el páramo del Sumapaz, considerado el páramo más grande del mundo ubicado en la zona rural de Bogotá, capital de la República de Colombia. Su cuenca hidrográfica abarca zonas en los departamentos de Cundinamarca con un 68% y el Tolima con un 18% y el 14% en el corregimiento de San Juan de la zona rural de Bogotá D.C (CAR, 2021). La región es conocida por su biodiversidad y su importancia ambiental.

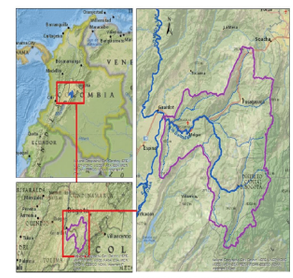


Figura 2-1 Ubicación geográfica de la cuenca hidrográfica del río Sumapaz, en el contexto Nacional y Departamental. **Fuente:** Presente estudio.

Tomado de: Plan De Ordenación Y Manejo De La Cuenca Del Río Sumapaz (Cod. 2119), localizada en los departamentos de Cundinamarca y Tolima. CAR – CORTOLIMA

El río Sumapaz guarda una longitud existente de 94 km, desde su nacimiento en el Páramo del Sumapaz hasta el punto más lejano de la cuenca. Este afluente posa sus aguas en diferentes municipios como lo son: Cabera, Venecia, Pandi, Icononzo, Nilo, Melgar y Ricaurte. Este río tiene una característica geográfica, la cual es, delimitar naturalmente los departamentos de Cundinamarca y Tolima. El recorrido del río incluye el punto más alto de la cuenca la Cuchilla Los Charcos en el Páramo de Sumapaz sobre los 4150 msnm en el nacimiento del río San Juan, afluente del río Sumapaz en su parte alta, hasta los 270 msnm en su desembocadura en el río Magdalena.

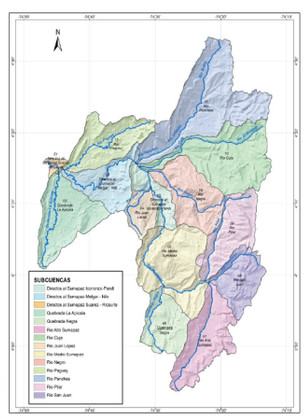


Figura 2-8 Localización de las unidades hidrográficas a nivel de subcuenca para la cuenca del Río Sumapaz. **Fuente:** Presente estudio.

Tomado de: Plan De Ordenación Y Manejo De La Cuenca Del Río Sumapaz (Cod. 2119), localizada en los departamentos de Cundinamarca y Tolima. CAR – CORTOLIMA.

El área de la cuenca del Río Sumapaz es de $2531.48\ km^2$, correspondiente al 81.6% de la cuenca, de los cuales 913.6 km^2 corresponden al Parque Nacional Natural del Sumapaz administrado por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacional Naturales, para un área total de la cuenca de 3104 km^2, la cual riega el restante 18.4% en los municipios de Icononzo, Melgar, Carmen de Apicalá y Suárez en el departamento del Tolima en jurisdicción de CORTOLIMA, antes de desembocar en el río Magdalena (CAR, 2024).

La cuenca del río Sumapaz limita al norte con la Cuenca del Río Bogotá y Cuenca Río Magdalena Vertiente Oriental, al sur con el departamento de Huila, en el oriente con el departamento del Meta, parte de la Cuenca del Río Bogotá y la del Río Blanco y finalmente en el occidente con el departamento de Tolima. Adicionalmente, esta cuenca comprende los municipios de Fusagasugá, Pasca, Silvania, Granada, Tibacuy, Arbeláez, Pandi, San Bernardo, Cabrera, Venecia, Granada, Nilo y parte de Ricaurte.

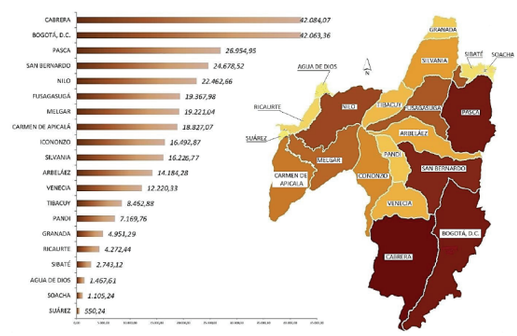


Figura 2-6 Área geográfica por municipio en la cuenca del río Sumapaz. **Fuente:** Presente estudio

Tomado de: Plan De Ordenación Y Manejo De La Cuenca Del Río Sumapaz (Cod. 2119), localizada en los departamentos de Cundinamarca y Tolima. CAR - CORTOLIMA

Su representación cartográfica, de acuerdo con su geología y topografía hace que los paisajes más recurrentes sean planicies aluviales o también llamadas llanuras de inundación, derivadas de la dinámica fluvial. El segundo paisaje que más se vislumbra es de origen denudativo como paisajes colinados, provocados precisamente por el desgaste de la superficie terrestre por los movimientos fluviales. Igualmente, se presentan zonas lluviosas y una alta susceptibilidad a

deslizamientos. También se encuentran presentes en esta cuenca paisajes derivados de la erosión hídrica superficial causado principalmente por las precipitaciones. Por último, puede decirse también que, la cuenca presenta cuatro tipos de paisaje; el paisaje de montaña (85.6%), paisaje de lomerío (13.3%), paisaje de valle (0.9%) y el paisaje de piedemonte (0.03%).

La cuenca del Río Sumapaz a su vez cuenta con una subcuenca del Río Alto Sumapaz, esto debido a que, aquí el principal eje fluvial está constituido por el río Sumapaz y las Quebradas Placitas, El Salitre, Hermosura, El Oso, El Trigo y Cuartos, todas estas últimas como sus afluentes. Del mismo modo, dicha subcuenca está ubicada en el área rural de Bogotá Distrito Capital y el municipio de Cabrera, limitando al norte con las subcuencas del Río Pilar y San Juan (Bogotá Rural), al sur y oriente con el Departamento del Meta, y al occidente con las subcuencas Quebrada Negra y Medio Sumapaz (Municipio de Cabrera) (CAR, 2024).

Referente a la población, en su mayoría es rural, la tasa de crecimiento muestra un crecimiento positivo, lo cual se atribuye al desarrollo que ha venido teniendo la zona por auge de cultivos frutales de tipo exportación. Por otra parte, en la tenencia de la tierra se observa un predominio de la tierra (76.7%), seguida del arrendamiento (23.3%) (CAR, 2024). En ese sentido, existe cierta homogeneidad en sus sistemas de producción, infiriendo así que la base de su economía proviene de la producción agropecuaria, con énfasis en los frutales de clima medio y frío moderado. Acompañados también por cultivos de papa y arveja debido a la altitud en relación con el nivel del mar.

Con respecto a la ubicación, la cuenca se encuentra en un lugar estratégico, principalmente sobre el eje vial entre Bogotá – Ibagué donde se ve influenciada por la conectividad entre estas dos ciudades, aunque ambas estén por fuera de la cuenca son de gran relevancia en cuanto aportan al desarrollo de la región. Así pues, también se encuentran centros subregionales como Soacha, Sibaté y Girardot que, siguiendo la misma lógica anterior, están por fuera de la cuenca pero por su proximidad tienen incidencia en la misma. Cabe aclarar que, dentro de la cuenca solo se encuentra Fusagasugá como centro subregional, mientras que Melgar, Silvania, Carmen de Apicalá y Agua de Dios se clasifican como centros de relevo principal y el resto de las cabeceras municipales conforman centros de relevo secundario, a excepción de Cabrera que se define como centro local principal (CAR-CORTOLIMA, 2024).

Con relación a la economía, factor esencial para medir el crecimiento y el desarrollo de una población específica, ya sea a nivel local, regional o nacional debido a que impacta de manera directa con el bienestar de la sociedad, el cual se refleja en una mejor calidad de la salud, educación, y atención a necesidades básicas insatisfechas, entre otras. En la cuenca del Río Sumapaz la actividad económica no es muy diferente a la nacional, aquí se presenta una fuerte actividad agropecuaria (bienes primarios) a pesar de las limitaciones existentes en cuanto a comercialización y producción. Se resalta aquí, la agricultura, la actividad pecuaria, la silvicultura, la caza y la pesca. En especial, se destacan las actividades agrícolas con una oferta alimentaria abundante y el desarrollo pecuario en especial la ganadería y avicultura según Censo Nacional Agropecuario de Colombia (2014) (CAR, 2024).

En cuanto a los cultivos permanentes, de acuerdo con información oficial para el año 2015, hubo una producción en la cuenca de 132.474 toneladas distribuidas en 25 tipos de cultivos como lo son: tomate de árbol, mora, fresa, café, cítricos, granadilla, banano, plátano, mango, gulupa, aguacate, guanábana, maracuyá, sábila, uchuva, lulo, curuba, caña panelera, pitahaya, cacao, caducifolios, guayaba, ruda, zapote y papaya. Donde se pueden resaltar cultivos como el tomate de árbol, mora, granadilla y gulupa como los que más aportan a la producción del departamento, porcentualmente hablando. Del mismo modo, los municipios que sobresalen debido a su producción son: Arbeláez, Agua de Dios, Fusagasugá, Cabrera, Granada, San Bernardo e Icononzo.

Por otra parte, se encuentran los cultivos transitorios como los son: papa, maíz, zanahoria, tomate, habichuela, frijol, arveja, cebolla, pepino cohombro, hortalizas, yuca, curuba, arroz, pepino, sorgo, apio, brócoli, arracacha, acelga, ahuyama, patilla, guatila, calabacín.

Es necesario mencionar la actividad pecuaria que guarda relación con la cuenca del Río Sumapaz, donde se evidencia que la especie más representativa es de bovinos (55%), seguido de los porcinos (42%), los ovinos y equinos (3%) y finalmente los caprinos (1%) según los datos del Censo Nacional Agropecuario (CAR, 2024). Aquí, cabe resaltar el papel de la avicultura, la cual juega un papel muy importante en la región dado su nivel de producción, productividad, en la generación de empleo, la tecnificación ubica a la región como un referente nacional de primer lugar.

En la cuenca del río Sumapaz también hay espacio para el sector secundario de la economía, las cuales tienen que ver con la transformación de las materias primas en productos que se pueden comercializar, muchas de estas son conocidas como actividades agroindustriales

2.2. SITUACIÓN ACTUAL DEL RÍO SUMAPAZ

El Río Sumapaz, representa la principal fuente hídrica de la Región, sin embargo, en varias oportunidades ha sido objeto de controversias por el posible desarrollo de proyectos minero-energéticos en su área, tal como lo expone la revista semana:

(...) En la provincia de Sumapaz habitan más de 200.000 habitantes distribuidos en 10 municipios, estas personas dependen del páramo para su abastecimiento de agua, sin contar el gran porcentaje de la Bogotá rural que también depende de estas aguas. Aun así, proyectos de hidrocarburos, minería, hidroeléctricas, y agricultura intensiva son amenazas que se ciernen sobre el páramo; mientras comunidades, administraciones y empresas privadas se disputan este importante ecosistema.

La provincia es además parte del complejo corredor que conecta los páramos Cruz Verde y Sumapaz, en un entorno con condiciones ambientales extremas, suelos ácidos y oscilaciones de temperatura muy fuertes, que alojan gran diversidad de especies entre las cuales están, por ejemplo, venados cola blanca y frailejones que hacen de esta región un santuario de fauna y flora único.

Los proyectos petroleros mencionados son noticia desde hace varios meses, pues de realizarse tendrían impacto sobre varios de los municipios entre los que se encuentran Arbeláez, Fusagasugá, Pandi y San Bernardo. Sin embargo, los hidrocarburos no son los únicos proyectos extractivos que rondan el páramo. Desde 2015 en la Caracterización Socioeconómica y Cultural del Complejo de Páramos Cruz Verde-Sumapaz, el Instituto Humboldt y la Universidad Externado de Colombia ya advertían sobre la explotación minera en Choachí y de varios bloques petroleros que estaban disponibles para concesión en cercanías al páramo e incluso en el área del Parque Nacional Natural Sumapaz.

En esa misma línea, hace algunos años fue noticia la intención que tuvo Emgesa de construir ocho micro centrales eléctricas en los municipios de Pandi, Venecia y Cabrera a lo largo de 50 kilómetros del río Sumapaz. (...)[1]

A pesar, que para el año 2017 por parte del municipio de Cabrera - Cundinamarca, se adelantó la consulta popular el 27 de febrero de ese mismo año, con el objetivo que la ciudadanía indicara a través del voto popular y bajo el principio de la autonomía del territorio, si estaban de acuerdo o no que en el territorio se adelantarán proyectos hidroeléctricos y mineros que transformen o afecten el uso del suelo, el agua o la vocación agrícola del municipio, como lo indica el diario digital "El Tiempo":

(...) Este consistía en crear ocho minicentrales sobre 50 kilómetros del río Sumapaz, aproximadamente, aprovechando las condiciones geográficas por donde pasa este afluente, que es montañoso y presenta altas pendientes por las que cae el agua. Pese a que la empresa desarrolló asambleas informativas y en el municipio se adelantaron cabildos abiertos para discutir el tema, la comunidad siempre se opuso a este proyecto. (...)[2]

La Corte Constitucional mediante mediante la Sentencia SU-095 de 2018, decidió conceder el amparo solicitado por Mansarovar Energy y, por lo tanto, dejó sin efectos la providencia del Tribunal Administrativo del Meta.

Aunado a lo anterior, en febrero de 2019, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 33 de la Ley 136, que ordenaba realizar consultas populares para los casos de proyectos extractivos. Como consecuencia de estos antecedentes y la posición adoptada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se puede

[1] https://www.semana.com/opinion/articulo/sumapaz-la-provincia-frente-a-proyectos-de-minero-energeticos-e-hidrocarburos/38356/

[2] https://www.eltiempo.com/bogota/consulta-popular-en-cabrera-cundinamarca-nego-proyectos-mineros-e-hidroelectricos-61902

decir que prácticamente este debate fue cerrado, porque el uso de la consulta popular ha quedado prácticamente inviable.

(...) Teniendo en cuenta la decisión de la Corte Constitucional de considerar la consulta popular como un mecanismo sin idoneidad para determinar el uso del suelo y del subsuelo, los autores buscaron determinar la eficacia de la consulta popular adelantada en el municipio de Cabrera el 27 de febrero de 2017, que negó la construcción del proyecto hidroeléctrico planeado en su territorio, como resultado del poder garantista del ente territorial y, que dejó previsto un choque de competencias entre el Estado y el territorio de ZRC, al aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, puesto que en la actualidad, no existe legislación al respecto y, por el contrario, evidencia una brecha ante la generación de posibles conflictos en los territorios, si no se logra un consenso entre el Estado y los municipios. (...) [3]

Expuesto lo anterior, y ante las decisiones adoptadas por el organismo judicial respectivo, se evidencia una necesidad sucinta de brindar especial protección Legal a las principales ecosistemas y fuentes hídricas, que aún se mantienen indemnes ante la explotación y exploración, tal como se expresa:

(...) La defensa del agua y del territorio en la cuenca del río Sumapaz se manifiesta como una expresión de resiliencia comunitaria, en la medida en que evidencia la apropiación que tienen las comunidades del agua y de los conflictos socioambientales de su territorio; situación que logra empoderarlas como agentes de cambio. Por tanto, el objetivo central de este artículo es analizar los procesos de defensa del agua, acontecidos en la cuenca del río Sumapaz en el periodo comprendido entre los años 2012 – 2017, en relación con los proyectos de explotación petrolera y de generación de energía hidroeléctrica; desde la resiliencia comunitaria. (...) [4]

[3] https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/7192
[4] https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/8425

2.3. ODS

De conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ***Objetivo 6 Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos***, en su numeral 6.3. De aquí a **2030**, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial;

El agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir. Hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño. La escasez de recursos hídricos, la mala calidad del agua y el saneamiento inadecuado influyen negativamente en la seguridad alimentaria, las opciones de medios de subsistencia y las oportunidades de educación para las familias pobres en todo el mundo. La sequía afecta a algunos de los países más pobres del mundo, recrudece el hambre y la desnutrición. Para **2050**, al menos una de cada cuatro personas probablemente vivirá en un país afectado por escasez crónica y reiterada de agua dulce.

La participación de Colombia en el Panel de Alto Nivel sobre el Agua en Holanda aseguró que "(...) para poder garantizar el acceso universal al agua potable, segura y asequible para todos en 2030, es necesario proteger y recuperar los ecosistemas relacionados con este recurso, tal como bosques, montañas, humedales y ríos. En este punto es importante recalcar que el trabajo del Gobierno Nacional en pro de la calidad ambiental y la conservación del patrimonio natural del país ha puesto a Colombia en un lugar destacado entre la comunidad internacional, donde la meta de tener tener 1.5 millones de hectáreas de ecosistemas estratégicos (páramos, bosques altoandinos, bosques secos) para el 2030 es clave para el desarrollo del país y la construcción de paz. (...) [5]

Teniendo en cuenta lo anterior, respecto a la implementación del manejo integral de los recursos hídricos, Colombia reporta un porcentaje de avance del 57 % al año 2020 y su financiación alcanza el 42 %. Existe también una falta de información que

[5] https://www.apccolombia.gov.co/node/1172#:~:text=El%20ODS%20%236%20asegura%20que,%2C%20monta%C3%B1as%2C%20humedales%20y%20r%C3%ADos.

caracterice la dinámica hídrica e incluso en términos de calidad tiene un rezago en el cumplimiento de su correspondiente meta en el ODS 6.

3. MARCO NORMATIVO

- Declaración Internacional de los Derechos de los Animales. 1978.
- Carta Mundial de la Naturaleza. 1982
- Carta de la Tierra. 2000.
- Declaración Universal de los Derechos del MadreTierra.2010.
- Resoluciones "Armonía con la Naturaleza "de la Asamblea General de la ONU N°64/1964 de 2009,N°65/1645 de 2010,N°66/204 de 2011 y No.70/208 de 2015.
- Recomendaciones del Informe del Secretario General de la ONU 2011: "Considerar la posibilidad de formular una declaración en que se reconozca el valor intrínseco de la naturaleza y de su capacidad regeneradora en el contexto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible junio De 2012".
- Tamaqua Borough.Ordenanza 612 del 19 de septiembre de 2006.Primera localidad en USA en reconocer como "personas" ecosistemas y comunidades naturales y otorgarles derechos civiles. Se reconocen derechos de las comunidades naturales y ecosistemas al agua, existir, florecer y reproducirse esto incluye ríos, acuíferos, humedales, arroyos los cuales tienen derecho a fluir libremente y a estar libres de contaminación (ej. Blaine TownshipOrdinance2006).
- Ordenanza municipal de Spokane(2009). Otorga derechos específicos a los ríos como el de libre flujo y contar con calidad de sus aguas necesaria para la sobrevivencia de especies animales, vegetales y consumo humano; los acuíferos tienen derecho a la recarga sostenible, el flujo y la calidad de sus aguas.
- Ecosistema del Río Colorado (2017).DeepGreenResistance vs. Estado de Colorado. Presentada ante el Tribunal Distrito Federal para el reconocimiento de la persona del río Colorado. Retirada por el demandante tras advertencia de sanciones de la Oficina del Fiscal General de Colorado. Se consideró un caso ilegal y frívolo.
- El reconocimiento de estos derechos se da inicialmente como un defensa de derechos civiles de las residentes de estas localidades que trasciende hacia el reconocimiento de derechos de la naturaleza, incluyendo los ríos, bajo el principio del autogobierno democrático.
- Ecuador. Tribunal Provincial de Justicia de Loja. Sentencia 30 de marzo de 2011. Acción constitucional de Protección 010-201. Río Vilcabamba. Obras civiles deben realizarse respetando los derechos de la Naturaleza. Se reconocen los derechos del río por vía de un reconocimiento general de los derechos de la Naturaleza.
- Te Urewera Oct (2014).Reconoce la necesidad de que esta área tenga reconocimiento legal por derecho propio con las responsabilidades de cuidado y conservación establecidas en la ley. Crea un Consejo especial, que entre otras funciones promueve y defiende sus intereses en cualquier proceso legal o instancia pública.

3.1. CONSTITUCIONALES

NORMATIVIDAD COLOMBIANA AMBIENTAL

Para precisar los aspectos legales relacionados con la gestión ambiental en Colombia es necesario hacer una síntesis de la legislación ambiental, mencionando entidades encargadas de expedir licencias e imponer sanciones. También se deben identificar las actividades que se requieren para ejecutar los proyectos y determinar las consecuencias y efectos legales que originan.
La normatividad básica en materia ambiental tiene fundamento en la misma Constitución Nacional, en sus artículos 79 y 80 que se mencionan a continuación.

- **Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

- **Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (…)

- **Título VIII de la Ley 99 de 1993.** Crea y reglamenta la licencia ambiental, como mecanismo, por medio del cual, los entes ambientales podrán ejercer control preventivo, con respecto de las consecuencias que puedan tener los proyectos planteados frente a los recursos naturales. A continuación, se incluyen los principales artículos, cuyo contenido se relaciona con la presente investigación.

- **Artículo 49.** De la obligatoriedad de la licencia ambiental (modificado por el artículo 49 Decreto 266 de 2000). "Artículo 49. Licencia ambiental. Requerirán Licencia ambiental para su ejecución los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, de conformidad con el artículo siguiente".

- **Artículo 50.** De la licencia ambiental. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

- **Título X de la Ley 99 de 1993.** Este título es muy útil para esta investigación porque su articulado le da relevancia a la voz de la población que podrá verse afectada con los proyectos que se aprueben y se ejecuten en el territorio nacional. En consecuencia, establece las formas como la comunidad puede participar. A continuación, los principales artículos que reglamentan el tema.

- **Artículo 69.** Del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

3.2. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINARIO DE LOS ECOSISTEMAS COMO SUJETOS DE DERECHO

Mediante Sentencia T-622 de 2016 la Corte Constitucional reconoció al Río Atrato como sujeto de derechos con miras a garantizar su conservación y protección. Esta sentencia tiene una connotación histórica ya que ordenó la construcción de diferentes planes de acción para resolver la crisis humanitaria, social y ambiental de ese ecosistema.

El fundamento de esta decisión reside en el principio constitucional de precaución y prevención en el derecho ambiental. Por un lado el principio de prevención "*busca que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones*" y por otro lado, el principio de precaución "*responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo*".

A partir de la decisión de la Corte Constitucional en Colombia se dio apertura al reconocimiento de varios ecosistemas como sujetos de derecho superando una visión individual del humano como sujeto de derecho para ver a la naturaleza como una entidad que en sí misma tiene derechos desde una perspectiva ecocéntrica. De acuerdo a los fundamentos de la misma sentencia T – 622 de 2016 la premisa parte de que "*la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie (…) la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es dueña de de la biodiversidad ni de los recursos naturales*".

En otras decisiones judiciales a partir del 2016 se declaró como sujetos de derechos a los Ríos Cauca, Magdalena, Quindío, Combeima, Cócora y Coello. Solo en el 2019 se ordenó la protección de cuatro de los seis ecosistemas mencionados. En el caso del Río Cauca el Tribunal Superior de Medellín lo reconoció junto con su cuenca y afluentes como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de Empresas Públicas de Medellín (EPM) y el Estado, posteriormente el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín le ordenó la Presidencia de la República de Colombia, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General informar las gestiones encaminadas al cumplimiento del fallo.

En octubre de 2019 el Juzgado 1 Penal de Conocimiento de Neiva declaró el Río Magdalena como sujeto de derechos de protección ordenando tomar medidas de protección de intervención. Esta decisión obedece a una acción de tutela donde se señala el daño ambiental que produce el proyecto Hidroeléctrico El Quimbo en el río Magdalena con el vertimiento de aguas servidas. Debido a lo anterior, el juez constitucional sostuvo nuevamente la jurisprudencia que enfatiza en la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos "*se da protección al medio ambiente como un derecho constitucional ligado a la vida, salud e integridad física y cultural; de igual forma como un deber exigiendo a la autoridad y particulares acciones protectoras*".

Igual relevancia tiene la sentencia de octubre de 2019 del Tribunal Administrativo de Boyacá mediante la cual se reconoció al Páramo de Pisba como sujeto de derechos precisando que su protección y reconocimiento "*es axiológicamente superior en el contexto de los fines de nuestro Estado en el marco de las disposiciones del bloque de constitucionalidad, en tanto, tiene estrecha relación con la pervivencia de la naturaleza y de la humanidad como especie*".

En este sentido es claro el desarrollo jurisprudencial en cuanto se ve a la naturaleza como una figura atributiva de derechos que se acentúa en escenarios donde corre peligro el derecho al medio ambiente sano y el principio de protección ambiental. Este desarrollo judicial responde y se da con ocasión a nuevos parámetros constitucionales de interpretación en países como Ecuador o Bolivia donde se reconoce en sus constituciones que los intereses de los seres humanos no son los únicos que cuentan (2023, Mesa).

Ahora bien, desde la doctrina muchas de estas decisiones judiciales son consideradas como un avance, pero insuficientes para lograr una protección efectiva de los ecosistemas. Las sentencias "*no se traducen en acciones concretas de protección tanto de los ecosistemas concernidos como de los habitantes de esos territorios*" (Mesa, 2023, p 392) y es por ello que "*cualquier disposición que pretenda otorgar personalidad a los sujetos no implica dejar por fuera la incorporación de responsabilidad, deberes y obligaciones que le corresponde a los seres humanos*" (Mesa, 2023, p 394).

Otras decisiones relevantes sobre el reconocimiento de ecosistemas como sujetos de derecho son las siguientes:

- Sentencia del 20 de marzo de 2017. High Court Of Uttarakhand At Nainital Los Glaciares Gangotri y Yamunotri, ríos, arroyos, riachuelos, lagos, aire, prados, valles, selvas, bosques, humedales, praderas, manantiales y cascadas son personas jurídicas, personas morales, personas físicas que tienen el estatus de persona jurídica, con todos los derechos, deberes y responsabilidades correspondientes de una persona viva, a fin de preservarlos y conservarlos. También se les otorgan los derechos afines a los derechos fundamentales y derechos legales.

- Sentencia C-632/11 "…Conforme con ello, el ordenamiento jurídico, al constituir los medios de defensa y garantía de los derechos, ha previsto la reparación a favor de las personas que puedan resultar afectadas en sus patrimonios derechos(a través del resarcimiento propio las acciones civiles-individuales y colectivas-), la compensación o restauración para garantizar y asegurar los derechos de la naturaleza, concretamente, en relación con los derechos a mantener y regenerar sus ciclos vitales.. (…) [6]

- De la misma forma, diferentes instancias judiciales han declarado que ciertos elementos de la naturaleza son sujetos de derecho: Río Atrato (Corte Constitucional, Sentencia T 622 de 2016); Oso Chucho (Corte Suprema de Justicia), Amazonas colombiano (Corte Suprema de Justicia, STC 4360 de 2018); Páramo de Pisba (Tribunal Administrativo de Boyacá); Ríos Combeima, Cocora y Coello (Tribunal Administrativo del Tolima); Río Cauca (Tribunal Superior de Medellín); Río Pance, (Juzgado tercero de ejecución de penas y medidas de seguridad); Río Otún (Juzgado cuarto de ejecución de penas y medidas de seguridad); Río la Plata (Juzgado Único Civil Municipal de la Plata - Huila); Río Magdalena (Juzgado Primero Penal de Neiva).[7]

4. IMPACTO FISCAL

El artículo 7, de la Ley 819, de 2003 *"por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público.

[6] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2018/12/Derechos-de-los-Rios-Javier-Molina-V.F..pdf
[7] https://www.redalyc.org/journal/2932/293271427007/html/

5. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

"ARTÍCULO 1° El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que corresponderá a cada congresista evaluar el contenido del presente Proyecto de Ley y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable, y en consecuencia, solicito a los miembros de la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, dar debate al Proyecto de Ley 059 de 2024 Cámara *"Por medio del cual se reconoce al Río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones"*, cuyo contenido y articulado no presenta modificaciones respecto del texto aprobado en primer debate.

Cordialmente,

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 059 DE 2024 CÁMARA *"POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL RÍO SUMAPAZ, SU CUENCA Y AFLUENTES COMO SUJETO DE DERECHOS, SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto reconocer al Río Sumapaz, su cuenca y sus afluentes, como un sujeto de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y los campesinos que habitan en la zona de influencia.

ARTÍCULO 2°. RECONOCIMIENTO. Reconózcase al río Sumapaz, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

ARTÍCULO 3°. REPRESENTANTES LEGALES. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con la comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz, elegirán tres (3) representantes legales, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos reconocidos en la presente ley.

PARÁGRAFO 1°. Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) período igual al inicial.

PARÁGRAFO 2°. El Representante Legal del Gobierno Nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO 3°. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona del Río Sumapaz, se realizará según el reglamento que expida y socialice el Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz.

ARTÍCULO 4°. COMISIÓN DE GUARDIANES DEL RÍO SUMAPAZ. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del río Sumapaz, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del río Sumapaz, la cual estará conformada obligatoriamente por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), como máximas autoridades ambientales de los Departamentos, delegados de las gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, entidades públicas y privadas, universidades, centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales, comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto y cooperar de forma activa en la Comisión, con voz y voto dentro de la misma.

La Comisión elaborará y presentará un informe semestral a la comunidad en general y a las comisiones quintas del Congreso de la República sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.

PARÁGRAFO 1°. Los Representantes Legales del Río Sumapaz, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR y CORTOLIMA, definirán el reglamento para la conformación, toma de decisiones y funciones de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses siguientes a su designación como Representantes Legales. La toma de decisiones se deberá realizar de manera democrática y participativa.

PARÁGRAFO 2°. La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz deberá estar presidida por los Representantes legales del mismo.

ARTÍCULO 5°. PLAN DE PROTECCIÓN. La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz, conformada por los Representantes Legales y el equipo designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del Río Sumapaz, su cuenca y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas, así como la prevención de daños adicionales en la región y realizará su seguimiento y evaluación. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes del artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomca) del Río Sumapaz, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del Río Sumapaz, su cuenca y sus afluentes.

La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz deberá revisar el Plan de Protección mínimo cada tres (3) años.

PARÁGRAFO 1°. El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.

ARTÍCULO 6°. ACOMPAÑAMIENTO PERMANENTE. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente Ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR, CORTOLIMA, a la Comisión de Guardianes del Río Sumapaz y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

ARTÍCULO 7°. ASIGNACIONES PRESUPUESTALES. Se autoriza al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos de Cundinamarca y Tolima; a CAR y a CORTOLIMA, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrá destinar recursos del fondo para la vida y la biodiversidad para la protección del Río Sumapaz. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.

ARTÍCULO 8: CONSULTA PREVIA. Las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz deberán ser consultadas de manera previa sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de guardianes, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual y económica.

ARTÍCULO 9°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL DÍA 29 DE OCTUBRE DE 2024.

PROYECTO DE LEY 059 DE 2024 CÁMARA *"POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL RÍO SUMAPAZ, SU CUENCA Y AFLUENTES COMO SUJETO DE DERECHOS, SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto reconocer al Rio Sumapaz, su cuenca y sus afluentes, como un sujeto de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y los campesinos que habitan en la zona de influencia.

ARTÍCULO 2°. RECONOCIMIENTO. Reconózcase al río Sumapaz, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

ARTÍCULO 3°. REPRESENTANTES LEGALES. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con la comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Rio Sumapaz, elegirán tres (3) representantes legales, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos reconocidos en la presente ley.

PARÁGRAFO 1°. Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) período igual al inicial.

PARÁGRAFO 2°. El Representante Legal del Gobierno Nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO 3°. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona del Rio Sumapaz, se realizará según el reglamento que expida y socialice el Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz.

ARTÍCULO 4°. COMISIÓN DE GUARDIANES DEL RÍO SUMAPAZ. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del rio Sumapaz, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del rio Sumapaz, la cual estará conformada obligatoriamente por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), como máximas autoridades ambientales de los Departamentos, delegados de las gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, entidades públicas y privadas, universidades, centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales, comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto y cooperar de forma activa en la Comisión, con voz y voto dentro de la misma.

La Comisión elaborará y presentará un informe semestral a la comunidad en general y a las comisiones quintas del Congreso de la República sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.

PARÁGRAFO 1°. Los Representantes Legales del Río Sumapaz, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR y CORTOLIMA, definirán el reglamento para la conformación, toma de decisiones y funciones de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses siguientes a su designación como Representantes Legales. La toma de decisiones se deberá realizar de manera democrática y participativa.

PARÁGRAFO 2°. La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz deberá estar presidida por los Representantes legales del mismo.

ARTÍCULO 5°. PLAN DE PROTECCIÓN. La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz, conformada por los Representantes Legales y el equipo designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del Río Sumapaz, su cuenca y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas, así como la prevención de daños adicionales en la región y realizará su seguimiento y evaluación. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes del artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomca) del Rio Sumapaz, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del Rio Sumapaz, su cuenca y sus afluentes.

La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz deberá revisar el Plan de Protección mínimo cada tres (3) años.

PARÁGRAFO 1°. El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.

ARTÍCULO 6°. ACOMPAÑAMIENTO PERMANENTE. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente Ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR, CORTOLIMA, a la Comisión de Guardianes del Rio Sumapaz y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

ARTÍCULO 7°. ASIGNACIONES PRESUPUESTALES. Se autoriza al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos de Cundinamarca y Tolima; a CAR y a CORTOLIMA, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrá destinar recursos del fondo para la vida y la biodiversidad para la protección del Río Sumapaz. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 8: Consulta Previa. Las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del Río] Sumapaz deberán ser consultadas de manera previa sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de guardianes, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual y económica.

ARTÍCULO 9°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
Ponente

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de Ley consta en el Acta 013, correspondiente a la sesión realizada el dia 29 de octubre de 2024; el anuncio de la votación del Proyecto de ley se hizo el dia 1 de octubre de 2024, Acta No. 012, de acuerdo con el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003.

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN.
Secretario Comisión Quinta
Cámara de Representantes

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2024 CÁMARA, NÚMERO 245 DE 2024 SENADO

por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., diciembre 02 de 2024

Honorable Representante
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidenta Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Honorable Senador
JUAN PABLO GALLO MAYA
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente
Senado de la República

Honorable Senadora
ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA
Presidenta Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Senado de la República

Honorable Representante
JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara "Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones".

Respetuoso saludo,

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rendimos el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara "Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones" en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto del Proyecto
4. Exposición de motivos
5. Consideraciones finales
6. Proposición

1. Antecedentes

El 10 de septiembre de 2024, el Gobierno Nacional a través del ministro de Hacienda y Crédito Público radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara "Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones".

Para el estudio de este proyecto, las mesas directivas de las Comisiones Constitucionales Terceras y Cuartas de Senado y Cámara designaron los siguientes senadores y representantes como ponentes:

COMISIÓN TERCERA SENADO

PONENTES	PONENTES
H.S. MIGUEL URIBE TURBAY	H.S. MAURICIO GÓMEZ AMÍN
H.S EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA	H.S. JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO
H.S. ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA	H.S. JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO
H.S. JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS	H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA

COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA

PONENTES	PONENTES
H.R. DANIEL RESTREPO CARMONA	H.R. CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
H.R. ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA	H.R. MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO	H.R. WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
H.R. SARAY ELENA ROBAYO BECHARA	H.R. WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ

COMISIÓN CUARTA SENADO

PONENTES	PONENTES
H.S. JUAN FELIPE LEMOS URIBE	H.S. PAULINO RIASCOS RIASCOS
H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ	H.S. JUAN SAMY MERHEG MARUN
H.S. ENRIQUE CABRALES BAQUERO	H.S. LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ
H.S. RICHARD HUMBERTO FUELANTALA DELGADO	H.S. AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL
H.S. DIELA LILIANA SOLARTE BENAVIDEZ	H.S. JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
H.S. CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA	H.S. CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO

COMISIÓN CUARTA CÁMARA

PONENTES	PONENTES
H.R. JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT	H.R. HERNANDO GUIDA PONCE

H.R. JUAN LORETO GÓMEZ SOTO	H.R. ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO
H.R. JOSÉ ELIÉCER SALAZAR LÓPEZ	H.R. ALEXANDER HARLEY BERMÚDEZ LASSO
H.R. OLGA LUCIA VELÁSQUEZ NIETO	H.R. JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
H.R. CÉSAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO	H.R. JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ

En aras de socializar el impacto de esta iniciativa legislativa, se aprobó en la Comisión III Constitucional de Senado la proposición #12 de 2024, la cual solicita que se lleven a cabo sesiones descentralizadas en la ciudad de Cali, Pereira, Bogotá, Barranquilla y Medellín.

2. Competencia

El Proyecto de Ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154,157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con la competencia del Congreso de la República, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

3. Objetivo y justificación del proyecto

El Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley que, mediante una Ley de Financiamiento, busca recaudar $11,8 billones, constituyéndose en una fuente de ingresos para el Presupuesto General de la Nación 2025. El Gobierno afirma que el recaudo de esta se utilizará para "dictar una serie de normas cuya implementación conjunta permita la financiación del Presupuesto General de la Nación, con énfasis en la reactivación económica y la acción climática y el desarrollo sostenible, en un marco de responsabilidad fiscal; incorporando medidas que contribuyan a establecer mejoras en el proceso de fiscalización y operatividad del Sistema Tributario."

4. Exposición de motivos

4.1. Inconveniencia de la Ley de Financiamiento

El Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley que, mediante una Ley de Financiamiento, busca recaudar $11,8 billones, constituyéndose en una fuente de ingresos para el Presupuesto General de la Nación 2025. El Gobierno afirma que el recaudo de esta se utilizará para "dictar una serie de normas cuya implementación conjunta permita la financiación del Presupuesto General de la Nación, con énfasis en la reactivación económica y la acción climática y el desarrollo sostenible, en un marco de responsabilidad fiscal; incorporando medidas que contribuyan a establecer mejoras en el proceso de fiscalización y operatividad del Sistema Tributario."

Con este precepto se da por sentado la inminente necesidad de aprobar una Ley de Financiamiento, pero no se examina en la exposición de motivos la situación macroeconómica del país en el contexto nacional, la situación de la inversión y el consumo, el desempeño sectorial en la actividad económica y el panorama de las finanzas públicas en términos de ingresos y gastos. Por ello, antes de llevar a cabo un análisis detallado del contenido del proyecto, es esencial responder de manera objetiva las siguientes preguntas: ¿Es conveniente una Ley de Financiamiento en el contexto económico actual? ¿Cuál sería el impacto de la Ley de Financiamiento sobre la inversión, el ahorro, el consumo y el poder adquisitivo de los hogares? ¿Cuál es el efecto de la Ley de Financiamiento sobre la redistribución del ingreso en el país? ¿Cuál será su efecto sobre el crecimiento económico, la generación de empleo y la pobreza? ¿Cuáles son sus riesgos en materia de percepción de riesgo y clima de inversión?

Como se evidenciará en los argumentos desarrollados a continuación, la respuesta a ambos interrogantes concluye que lo más adecuado para el país es no aprobar la Ley de Financiamiento. En particular, su aprobación tendría un impacto negativo en la inversión y el ahorro, incluyendo lo destinado a la compra de vivienda y a la adquisición de activos financieros. Su aprobación afectará de manera significativa el crecimiento económico, la creación de empleo en el país y la reducción de la pobreza. Igualmente, más de un 70% del recaudo de la nueva reforma tocará el bolsillo de los hogares de menores ingresos y la clase media. Es por esto que, se propone archivar el Proyecto de Ley.

Recuperación económica post-pandemia

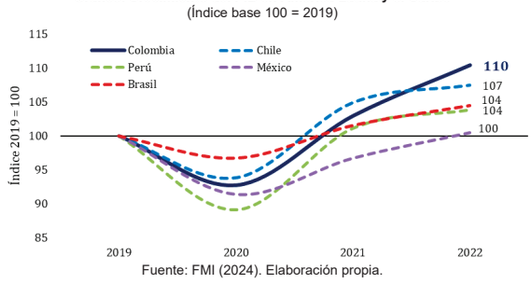
Tras el año 2020, la actividad económica de Colombia registró tasas de crecimiento del 10,8% en 2021 y 7,3% en 2022. Estos resultados superaron el crecimiento promedio de 3,7% durante el periodo 2010-2019 y el PIB potencial del 3,5%. Este desempeño positivo se dio en un contexto de fortaleza de la demanda agregada, impulsada por: 1) la eliminación de las restricciones debido al exitoso proceso de vacunación en el país, 2) la política expansiva en los ámbitos monetario (bajas tasas de interés) y fiscal (transferencias para estimular el consumo y el empleo), 3) el notable comportamiento del consumo privado (con un crecimiento promedio de 13,2% entre 2021 y 2022), 4) el repunte de la inversión (con una expansión promedio de 14,6% en 2021-2022), y 5) la mejora continua en los resultados del mercado laboral (la tasa de desempleo fue del 13,9% en diciembre de 2020 y del 10,3% en diciembre de 2022).

Este contexto propició la reactivación de la economía local. La confianza tanto del consumidor como de los empresarios mejoró considerablemente, y las remesas alcanzaron niveles récord en comparación con la década de 2010-2019. Por otro lado, las carteras comerciales, de consumo, microcrédito e hipotecarias crecieron a tasas de dos dígitos debido a la alta demanda, mientras que el gasto de las familias aumentó por encima de su promedio histórico. Además, la política contracíclica del Gobierno fue efectiva para evitar un mayor deterioro de la pobreza y una caída más pronunciada de los ingresos reales de los hogares y las empresas. Sin duda, la tasa de interés real negativa del Banco de la República fue un estímulo clave para impulsar tanto el consumo como la inversión.

Las actividades económicas vinculadas con el comercio, la industria, la vivienda, las comunicaciones y el entretenimiento crecieron a tasas de dos dígitos. El panorama económico fue tan favorable que Ecopetrol alcanzó su récord histórico de utilidades en 2022, con $33,4 billones, y los ingresos tributarios del Gobierno superaron significativamente la meta establecida.

Como resultado de lo anterior, Colombia fue el país con el mayor rebote económico post-pandemia entre las principales economías de América Latina. En el siguiente gráfico se observa que el PIB de Colombia en 2022 fue un 10% superior al de 2019, mientras que el promedio de la región creció solo un 4%.

Gráfico. Crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe
(Índice base 100 = 2019)



Fuente: FMI (2024). Elaboración propia.

Estancamiento económico 2023-2024

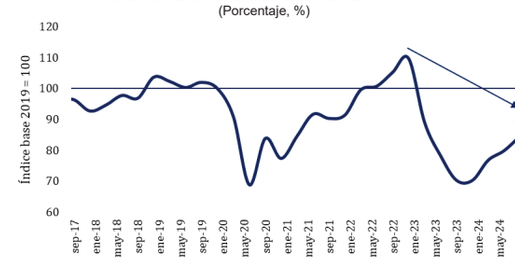
En 2023, la economía colombiana experimentó un estancamiento, con un crecimiento de la actividad productiva del 0,6% (Gráfico – Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia), el más bajo del siglo XXI, excluyendo el impacto de la pandemia. Este desempeño se produjo en un contexto de contracción de la demanda interna del 4,0%, acompañado de un leve incremento del consumo de los hogares del 0,8% y una caída histórica de la inversión del 25,9%. Mientras tanto, el gasto del Gobierno creció un 1,6% y las exportaciones aumentaron un 3,4%, aunque las importaciones disminuyeron a dos dígitos (-15,0%), lo que refleja la desaceleración del consumo interno. En 2024, los primeros tres trimestres mostraron un crecimiento económico del 1,6%, una expansión significativamente inferior a la observada en 2021-2022 y en los años previos a la pandemia.

Gráfico. Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia – Precios constantes
(Variación anual, %)

Fuente: DANE (2024). Elaboración propia. Datos al tercer trimestre de 2024

En particular, el componente de inversión es una de las mayores preocupaciones dentro del PIB, ya que representa la base para el crecimiento económico actual y futuro. La inseguridad física y jurídica, la alta carga tributaria y las elevadas tasas de interés han sido factores que han jugado partido en la significativa caída de la inversión en el país. Mientras que la participación de la inversión en el PIB fue del 26% en 2014, en el tercer trimestre de 2024 alcanzó solo el 16%. Si antes de la pandemia la inversión generaba 100 pesos, en cifras al tercer trimestre de 2024 produce apenas 85 pesos (Gráfico. PIB de inversión).

Gráfico. PIB de inversión – índice dic-2019 = 100
(Porcentaje, %)



Fuente: DANE (2024). Elaboración propia.

La disminución en la inversión está vinculada al rezago en el sector de infraestructura, que, de generar 100 pesos antes de 2020, actualmente produce solo 72 pesos. Además, la inversión en maquinaria y equipo ha mostrado una caída promedio del 11% en los últimos siete trimestres. De manera similar, la inversión en vivienda ha disminuido un 4% en promedio

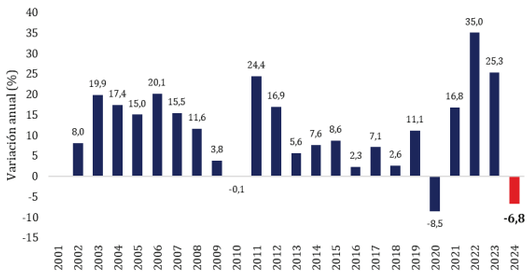
durante los últimos seis trimestres. Estos tres sectores constituyen el 93% de la inversión total en el país.

En este contexto, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (2024), la tasa de inversión actual es compatible con un crecimiento potencial del 2,5%, en contraste con el 3,5% registrado antes de la pandemia, lo que representa una reducción de 1 punto porcentual en la tasa de expansión económica anual. Esto sugiere que la economía colombiana podría enfrentar un crecimiento mucho más bajo en los próximos años en comparación con el período previo a la pandemia, lo que tendrá efectos negativos sobre la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

Impacto de la Reforma Tributaria 2022

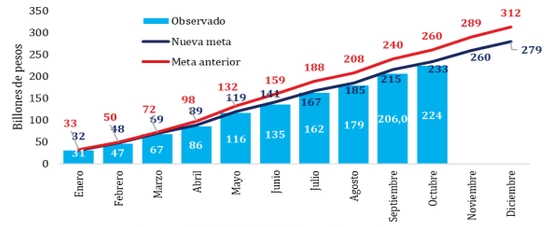
En los primeros nueve meses de 2024, el recaudo tributario registró una disminución del 8,2% en comparación con el mismo período de 2023, marcando la mayor caída anual en lo que va del siglo XXI, salvo durante la pandemia (Gráfico – Recaudo tributario). Los ingresos del Gobierno ascendieron a $223,8 billones, es decir, $16,2 billones menos que en 2023. Asimismo, el recaudo obtenido fue $9 billones inferior a la meta de $233 billones y $37 billones por debajo de la proyección inicial.

Gráfico. Recaudo tributario (enero-octubre)
(Variación anual, %)



Fuente: DIAN (2024). Elaboración propia.

Recaudo tributario (observado y meta)
(Billones de pesos)



Fuente: CARF (2024). Elaboración propia.

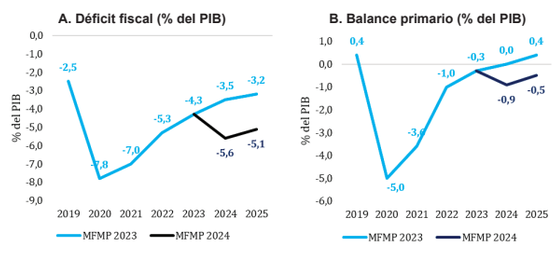
La reducción en el recaudo fiscal se explica por una disminución del 17% en el impuesto de renta durante los primeros nueve meses de 2024, equivalente a 21 billones de pesos. Esta caída refleja claramente el impacto negativo del incremento en la carga tributaria introducida con la reforma de 2022, la cual, en lugar de fomentar el fortalecimiento del tejido empresarial, terminó por debilitarlo, produciendo un efecto contrario al esperado por el Gobierno.

De acuerdo con la Curva de Laffer, un marco teórico construido por Arthur Laffer, a medida que las tasas impositivas aumentan desde un nivel bajo, la recaudación fiscal también aumenta, ya que el gobierno obtiene más ingresos por cada unidad de renta o actividad económica gravada. Sin embargo, al sobrepasar cierto punto crítico, aumentos adicionales en la tasa impositiva generan una disminución en el recaudo. Eso fue lo que se hizo efectivo posterior a la reforma tributaria de 2022.

Estado de las finanzas públicas

Las proyecciones fiscales presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han mostrado un deterioro progresivo en cuanto al déficit fiscal y el balance primario. Según lo ilustrado en el *Gráfico – Proyecciones del balance fiscal*, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023 proyectaba un déficit fiscal del 3,5% para 2024 y un balance primario en equilibrio (0%). No obstante, en el MFMP de 2024, las estimaciones reflejan un panorama más desfavorable: el déficit fiscal se incrementa hasta alcanzar el límite establecido por la regla fiscal (5,6%), mientras que el balance primario entra en cifras negativas (-0,9%).

Gráfico. Proyecciones del balance fiscal

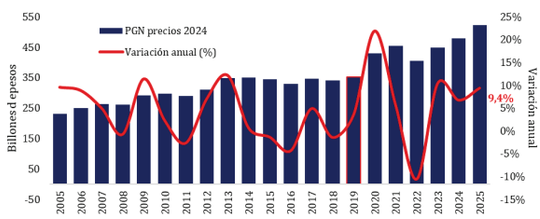


Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023 y 2024. Elaboración propia.

La situación descrita ha obligado al Gobierno, hasta el 22 de noviembre de 2024, a recortar 25 billones de pesos en gasto primario debido a una marcada disminución de los ingresos. Las estimaciones de ingresos incluidas en el Presupuesto General de la Nación para 2024 resultaron ser excesivamente optimistas. De hecho, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF, 2024) advirtió que para el 2024 se debe realizar un recorte de 56,2 billones de pesos para poder cumplir con la regla fiscal. Eso quiere decir que al Gobierno aún le faltaría por recortar 31 billones de pesos. Según sus estimaciones, durante noviembre y diciembre de 2024, el gobierno estará limitado a un gasto promedio mensual de $15,9 billones, en contraste con el promedio mensual de aproximadamente $26,5 billones registrado entre enero y octubre.

Paralelamente, el Presupuesto General de la Nación de 2024 se destaca como el más alto en la historia de Colombia desde que se cuenta con registros (*Gráfico – Presupuesto General de la Nación*). Incluso tras el recorte realizado por el Gobierno, el presupuesto de 2024 supera en términos reales al de 2023 en un 4,9%, mientras que este último había sido un 10,4% mayor al de 2022. Además, el Presupuesto General de la Nación de 2025, aún no decretado, presenta un incremento de 45 billones de pesos respecto a 2024, lo que representa un crecimiento del 9,4% con respecto al Presupuesto de 2024. El nuevo Presupuesto General de la Nación más alto de toda la historia. En conjunto, desde el inicio de la actual administración, el tamaño del Estado ha crecido significativamente, aumentando en términos reales un 17%, equivalente a 75 billones de pesos.

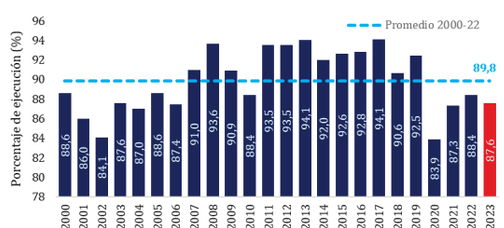
Gráfico. Presupuesto General de la Nación (PGN) en términos reales
(Billones de pesos y variación anual % eje derecho)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

En el contexto del estancamiento económico que afecta al país, el Congreso de la República destinó en 2023 y 2024 presupuestos de inversión sin precedentes, con el objetivo de fomentar la recuperación económica. No obstante, la administración de estos recursos por parte del Gobierno ha sido deficiente. Al analizar la ejecución presupuestal histórica, se observa que 2023 registró el nivel más bajo desde 2007, exceptuando los años de pandemia (2020 y 2021), con un cumplimiento del 87,6%.

Gráfico. Ejecución presupuestal PGN histórica (%)

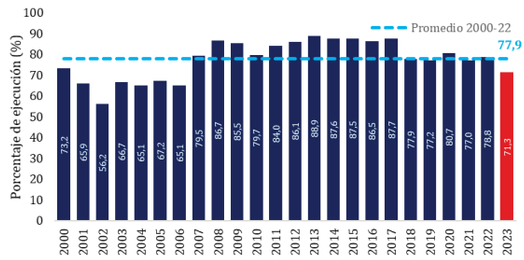


Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

La baja ejecución de los recursos estuvo marcada principalmente por la subutilización de los fondos asignados a inversión, que son fundamentales para estimular la economía del país. Según el *Gráfico – Ejecución Presupuestal PGN histórica en inversión*, en 2023, esta

ejecución alcanzó el 71,3%, un nivel significativamente inferior al promedio histórico del 78% registrado entre 2000 y 2022, y el más bajo desde 2006.

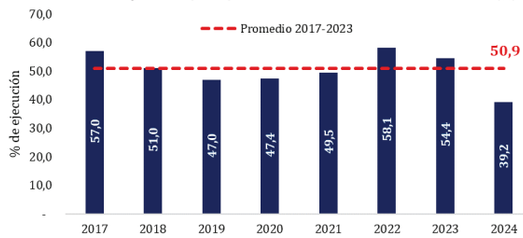
Gráfico. Ejecución presupuestal PGN histórica en inversión (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

Entre enero y octubre de 2024, la ejecución presupuestal en el rubro de inversión alcanzó apenas el 39,2%, un nivel considerablemente inferior al promedio de los últimos siete años. La limitada ejecución por parte del Gobierno es uno de los principales factores que explican el débil desempeño del componente de inversión en el PIB durante el periodo.

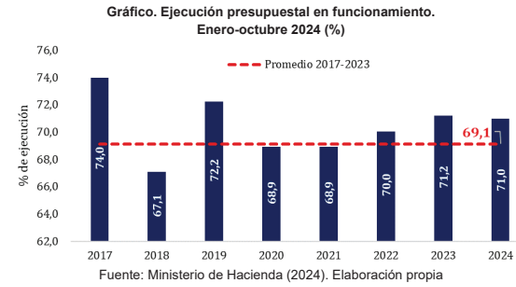
Gráfico. Ejecución presupuestal en inversión. Enero-octubre 2024 (%)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

Sin embargo, la ejecución del componente de funcionamiento ha mostrado resultados destacables. Según lo presentado en el *Gráfico – Ejecución Presupuestal PGN en funcionamiento*, este componente ha superado su promedio histórico durante el periodo de enero a octubre en los últimos ocho años. No obstante, los datos hasta octubre revelan que la tendencia registrada en 2023 persiste, lo que refleja un uso ineficiente de los recursos. En resumen, el gobierno destina una gran cantidad de recursos, pero los administra de manera inadecuada.

Gráfico. Ejecución presupuestal en funcionamiento. Enero-octubre 2024 (%)



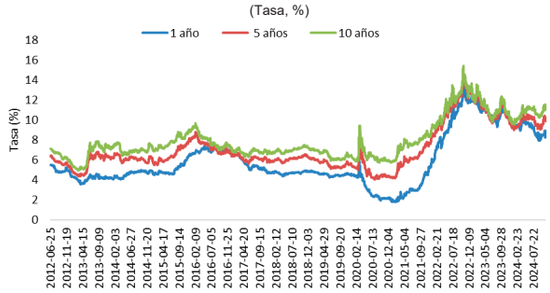
Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia

En este contexto, resulta crucial ajustar los niveles de gasto público y garantizar una gestión más eficiente de los recursos, en contraste con las tendencias observadas hasta ahora. Por ejemplo, es necesario que el Gobierno priorice la reducción de gastos burocráticos, los cuales han mostrado un incremento desproporcionado. Un caso representativo es el del Ministerio de la Igualdad, que cuenta con un presupuesto asignado de $1,8 billones en 2024, pero cuya ejecución en inversión fue del 0% hasta octubre. Asimismo, la apertura de las 10 nuevas embajadas propuestas por el presidente Petro tendría un costo anual aproximado de $51,4 mil millones.

Incertidumbre fiscal

El incremento en la tasa de interés de la deuda gubernamental, junto con una disminución en el crecimiento potencial de la economía colombiana, podría generar un "círculo vicioso" que resulte en una trayectoria ascendente de la deuda como porcentaje del PIB. Esto se evidencia en el *Gráfico. Tasa cero cupón – por plazo*, donde las tasas de interés asociadas a la deuda del gobierno, según la curva de rendimientos de TES a tasa fija para diversos plazos, superan el 8%.

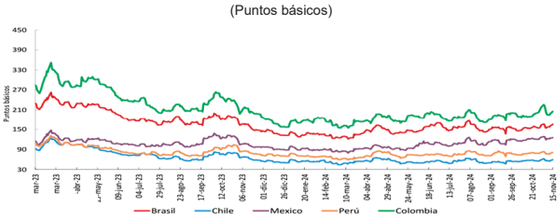
Gráfico. Tasa cero cupón TES, Pesos – Por plazo
(Tasa, %)



Fuente: Banco de la República (2024)

Aunque las tasas han disminuido desde su pico a finales de 2022, siguen estando en niveles elevados. Este comportamiento responde tanto a la tasa de política monetaria como al incremento en la prima de riesgo país de Colombia, que ha encarecido el costo de financiamiento. Actualmente, la prima de riesgo país es significativamente mayor que en 2019, reflejando la pérdida del grado de inversión y el deterioro de la situación fiscal, exacerbado por la incertidumbre regulatoria y política. Los Credit Default Swaps (CDS) a 5 años de Colombia superan los de países comparables en América Latina, incluso a los de Brasil, cuya calificación soberana es inferior a la de Colombia (*Gráfico. Credit Default Swaps*).

Gráfico. Credit Default Swaps (5 años)
(Puntos básicos)



Fuente: Banco de la República (2024)

La combinación de tasas de interés elevadas con un crecimiento del PIB por debajo de su potencial podría llevar a que la trayectoria de la deuda como porcentaje del PIB se torne insostenible a mediano plazo. De no implementarse un ajuste significativo en el gasto público, es probable que en los próximos meses las principales agencias calificadoras de riesgo, como S&P, Moody's y Fitch, degraden la calificación crediticia soberana de Colombia.

Ante este contexto, la Ley de Financiamiento incluye la creación de la Regla Fiscal Verde, una propuesta que permitiría al Gobierno acceder a financiamiento para proyectos ambientalmente sostenibles sin que estos sean contabilizados como parte de la deuda bajo la regla fiscal. Sin embargo, esta medida podría generar preocupación entre las calificadoras de riesgo debido al aumento del endeudamiento no registrado en la regla fiscal. Esto incrementaría el riesgo de una crisis fiscal, elevaría el costo de financiamiento, provocaría una devaluación del tipo de cambio y tendría un impacto negativo en el costo de vida de todos los colombianos, lo que hace que su aprobación no sea conveniente.

Situación institucional en Colombia

En las últimas dos décadas, Colombia ha implementado reformas tributarias de manera constante, con un promedio de una reforma cada dos años. Estas modificaciones suelen abarcar aspectos como cambios en las deducciones y en diversos impuestos, incluyendo las deducciones en el impuesto sobre la renta para personas naturales y aumentos en el impuesto al valor agregado (IVA) aplicable a sectores específicos.

El componente tributario impacta la situación del tejido empresarial en Colombia, la cual enfrenta serios desafíos. En 2024, la creación de empresas ha disminuido considerablemente, registrando solo 353 nuevas empresas en comparación con las 1.280 reportadas en el mismo período de 2023. Esta desaceleración en la creación de empresas es preocupante para la economía nacional, pero no es el único problema. La cancelación de matrículas empresariales también se ha intensificado, alcanzando 1.110 cierres en los primeros cinco meses de 2024, frente a los 845 reportados en el mismo periodo de 2023. Estos indicadores reflejan un panorama poco alentador para el desarrollo empresarial y el crecimiento económico del país.

Por ejemplo, el sector de la construcción enfrenta una crisis económica que ha afectado no solo su desempeño, sino también el comportamiento de la economía nacional. El presupuesto del programa "Mi Casa Ya" sufrió un recorte del 39%, reduciendo los fondos de 4,3 billones de pesos en 2024 a 2,66 billones en 2025. La destrucción que ha generado el Gobierno sobre el sector llevó a que cerca de 49.000 hogares desistieran de comprar vivienda, reflejando un impacto directo sobre los beneficiarios, ya que el Ministerio de Vivienda solo dispone de recursos para 20.500 de los 50.000 beneficiarios proyectados.

La crisis del sector también ha provocado una significativa pérdida de empleos. En agosto de 2024, alrededor de 84.000 trabajadores quedaron desempleados, de los cuales 47.000 eran obreros, oficiales y operarios de construcción. Para 2025, se estima que esta cifra podría aumentar hasta 200.000 trabajadores afectados.

En cuanto a los insumos, el incremento de aranceles sobre materiales como el acero, que actualmente tiene un impacto del 30%, ha encarecido la construcción. Este material, que representa aproximadamente el 14% de los costos directos de una obra, es esencial para el sector, y su encarecimiento afecta de manera crítica la viabilidad de nuevos proyectos.

Adicionalmente, los costos de los combustibles fósiles, como la gasolina y el ACPM, han registrado un incremento significativo en los últimos dos años. En el caso de la gasolina, el precio pasó de $9.180 por galón en octubre de 2022 a $15.574 por galón en agosto de 2024, lo que representa un aumento del 70% en menos de dos años. Por su parte, el ACPM experimentó un aumento de $2.000 por galón, subiendo de $9.500 a $11.360, y se estima que para 2025 alcance los $16.000 por galón, igualando el precio actual de la gasolina.

Este incremento tiene graves implicaciones para la economía colombiana, especialmente en el transporte de alimentos perecederos, no perecederos y otros bienes de primera necesidad. Como resultado, los costos en tiendas, supermercados y restaurantes también se elevan, afectando directamente el bolsillo de los consumidores y agravando el impacto sobre el poder adquisitivo de la población.

Adicionalmente, desde agosto de 2022, el actual Gobierno Nacional ha experimentado numerosos cambios en las carteras ministeriales, con un total de 37 funcionarios que han ocupado diferentes cargos. El Presidente de la República ha realizado reemplazos de ministros con una frecuencia aproximada de un año. Por ejemplo:

- **Ministerio del Interior** (Alfonso Prada - Luis Fernando Velasco - Juan Fernando Cristo)
- **Ministerio de Relaciones Exteriores** (Álvaro Leyva Durán - Luis Gilberto Murillo)
- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (José Antonio Ocampo - Ricardo Bonilla González)
- **Ministerio de Justicia** (Néstor Osuna - Ángela Buitrago - Iván Velásquez)
- **Ministerio de Agricultura** (Cecilia López - Jhenifer Mojica - Martha Carvajalino)
- **Ministerio de Salud** (Carolina Corcho - Guillermo Jaramillo)
- **Ministerio de Minas y Energía** (Irene Velásquez - Andrés Camacho)
- **Ministerio de Industria y Comercio** (Germán Umaña - Luis Carlos Reyes)
- **Ministerio de Educación** (Alejandro Gaviria - Aurora Vergara)
- **Ministerio de las TIC** (Sandra Urrutia - Mauricio Lizcano)
- **Ministerio de Transporte** (Guillermo Reyes - William Camargo - María Constanza García)
- **Ministerio de Cultura** (Patricia Ariza, Jorge Ignacio Zorro - Juan David Correa)
- **Ministerio de Ciencia y Tecnología** (Arturo Luna - Yesenia Olaya)
- **Ministerio de Deporte** (María Isabel Urrutia - Astrid Rodríguez - Luz López)

Los constantes cambios en el gabinete del Gobierno de Gustavo Petro han generado inestabilidad por diversas razones, afectando tanto la percepción pública como el funcionamiento interno del Ejecutivo.

En primer lugar, esta situación ha provocado una pérdida de confianza en los ciudadanos. Cuando un gobierno realiza cambios frecuentes en su gabinete, puede transmitir la impresión de que no tiene un rumbo claro o de que está siendo gestionado de forma ineficaz. Un claro ejemplo de esta desconfianza se refleja en el proceso de paz, donde, según la encuesta Invamer, el 76% de los colombianos no cree que las FARC cumplirán con lo pactado en los acuerdos, y el 68% se opone a sacrificar parte de la justicia a cambio de la negociación de la paz.

En segundo lugar, los continuos relevos de ministros y otros funcionarios clave han provocado desorganización en la administración pública. Un caso específico es la creación del Ministerio de Igualdad, donde en los debates de control político se han identificado duplicidades de funciones con entidades como la Dirección de Adolescencia y Juventud del ICBF, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Dirección de Asuntos Indígenas y los Pueblos Gitanos (Rrom).

Finalmente, la inestabilidad política ha aumentado la incertidumbre económica. Los mercados financieros, los inversionistas y los empresarios suelen ser muy sensibles a los cambios políticos y a la falta de coherencia gubernamental. Esto se refleja en la pérdida de capacidad de Colombia para atraer inversionistas, como lo demuestra la disminución del 14% en la inversión extranjera directa en los primeros nueve meses del año.

4.2. La Ley de Financiamiento y sus implicaciones en la actividad económica y los indicadores sociales

La reforma presentada el 10 de septiembre de 2024 establece como metas para el periodo 2025-2026 un recaudo de $12 billones y la incorporación de nuevas fuentes de ingresos adicionales al Presupuesto General de la Nación, además de incluir la regla fiscal verde y la anticipación de la regla fiscal.

Cualquier esfuerzo en política fiscal resulta viable si se orienta a impulsar el crecimiento económico, teniendo como objetivo disminuir los niveles de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Según el DANE, en 2023 la tasa de pobreza monetaria alcanzó el 33% (16,7 millones de colombianos), mientras que la tasa de pobreza extrema se ubicó en 11,4%, lo que equivale a 5,8 millones de personas.

En particular, Fedesarrollo (2021) encuentra que entre el 2002-2017, el 72% de la reducción de la pobreza se explica por el crecimiento económico, el 19% es explicado por los retornos laborales a la educación y el 9% a las transferencias monetarias.

Es por esto que se vuelve necesario entender cuáles son los impactos de la Ley de Financiamiento presentada por el Gobierno sobre el tejido empresarial, y por ende, sobre el empleo y la reducción de la pobreza. Al respecto, la ANDI y Fedesarrollo (2024) destacan que, la nueva Ley de Financiamiento es inviable:

> Bruce Mac Master, Presidente de la ANDI, destaca que "la pregunta que nos hacemos es ¿si Colombia puede o no puede tener esta ley de financiamiento, si nosotros podemos o no, dada la estabilidad financiera y macroeconómica de nuestro país asumir un presupuesto general con el monto que ha sido decretado por el gobierno de 523 billones de pesos, y si la economía puede asumir la ley de financiamiento como la que se ha planteado? En los últimos tres años hemos tenido un aumento de cerca del 41% en términos de la capacidad de gasto que ha hecho el Gobierno nacional (...)
>
> Las finanzas públicas están en una situación muy delicada, el ministro de Hacienda hace milagros con los recursos que tiene hoy en día dadas las necesidades que le están siendo planteadas de gasto o de inversión. Pero hay que entender que todos los recursos que tiene o que recibe eventualmente el Gobierno nacional, son recursos que se le quitan al resto de la economía. En los últimos cuatro años el Estado gasta 3 de cada 10 pesos que produce la nación. Pero ha crecido significativamente el gasto gubernamental, las compañías y los hogares no pueden pagar más impuestos porque el impuesto al carbono lo van a tener que pagar los hogares por el aumento a la inflación, el precio del transporte y el costo de los alimentos".

Adicionalmente, Luis Fernando Mejía, Director Ejecutivo de Fedesarrollo destacó que:

> Consideramos a esta reforma inconveniente e inoportuna, en el contexto de una economía que continúa muy débil y en donde estamos viendo los efectos de las últimas dos reformas tributarias del 2021 y del 2022 que fueron muy duras con el aparato productivo del país y con los hogares colombianos. Aumentar la tributación en esta coyuntura puede echar al traste esa débil recuperación de la economía. (...)
>
> Nos preocupa la idea de modificación de gasto a través de la regla fiscal que equivaldría alrededor de 5,5 billones de pesos anuales que equivale al 0,3% del PIB hasta el 2030 y luego se reduce a la mitad hasta el 2035, pero todo fuera del espacio que permite la regla fiscal. Pero esta medida genera una pérdida de credibilidad frente al cumplimiento de la regla fiscal como hoja de ruta para el manejo responsable de las finanzas. Preocupa el impuesto al patrimonio que aumenta la tarifa marginal para el tramo más alto que ahora pasa al 2%, pero lo más grave es que esta ley genera un impuesto al patrimonio a las empresas. El impuesto al carbono y al carbón afectaría el aparato productivo de algunas empresas sin dar la oportunidad de una transición energética efectiva."

Estas observaciones advierten sobre los efectos negativos que podría generar la Ley de Financiamiento en el aparato productivo, el crecimiento económico, la creación de empleo y la disminución de la pobreza. Asimismo, los expertos destacan el riesgo de una pérdida de credibilidad del país ante los inversionistas y los mercados financieros.

Lo que es más preocupante aún, el Gobierno busca aprobar una Ley de Financiamiento con el fin de financiar el Presupuesto General de la Nación 2025 sin antes conocer cuál será el presupuesto decretado.

Resumen estimado de la Ley de Financiamiento

Concepto		% de 2025	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Reactivación económica	Impuesto renta PJ	1%	$ 75	-$ 3.115	-$ 5.236	-$ 5.962	-$ 6.761	-$ 7.630
	Impuesto renta PN	8%	$ 900	$ 1.037	$ 1.200	$ 1.378	$ 1.517	$ 1.610
	Patrimonio	7%	$ 875	$ 928	$ 985	$ 1.044	$ 1.108	$ 1.176
	Juegos de suerte y azar	**18%**	$ 2.077	$ 2.202	$ 2.336	$ 2.477	$ 2.628	$ 2.789
Acción climática	Impuesto renta PJ	-4%	-$ 415	-$ 278	-$ 507	-$ 245	-$ 202	-$ 210
	FNCE/vehículos	0%	$ 37	$ 38	$ 42	$ 46	$ 50	$ 55
	Impuesto al carbono	11%	$ 1.302	$ 938	$ 1.155	$ 1.184	$ 1.281	$ 1.365
	Anticipación regla fiscal	**45%**	$ 5.340					
Mejoras operatividad tributaria		**14%**	$ 1.637	$ 1.106	$ 1.172	$ 1.243	$ 1.319	$ 1.400
Total			$ 11.828	$ 2.858	$ 1.146	$ 1.166	$ 941	$ 555

Fuente: MinHacienda.

- Anticipo de la Regla Fiscal.

Es preocupante el componente que propone cambiar la regla fiscal. Más allá de los argumentos específicos para cada modificación, es crucial evitar un mayor endeudamiento, ya que el país ha alcanzado un nivel de deuda que se ha mostrado excesivamente elevado debido a sus efectos en el pago de intereses por parte del gobierno. Además, la consideración más relevante es que cualquier debilitamiento de la regla fiscal crea incertidumbre y afecta la confianza en la estabilidad macroeconómica del país, lo cual es esencial evitar para fomentar la inversión.

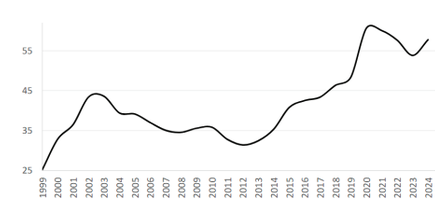
De los 12 billones de pesos que busca recaudar la presente Ley de Financiamiento, un 45% (5,3 billones de pesos) equivale a la anticipación de la regla fiscal. La propuesta de adelantar la aplicación de la regla fiscal implica implementar el mecanismo de cálculo del déficit permitido un año antes de lo previsto, es decir, en 2024 en lugar de 2025. Este ajuste permitiría al Gobierno acceder a mayores recursos a través de un incremento en el endeudamiento, específicamente aumentando el déficit en un 0,3% del PIB, lo que representaría un gasto adicional de $5,3 billones.

Es fundamental señalar que adelantar la aplicación de la regla fiscal a 2024 no implica un incremento en el recaudo, estimado en $5,3 billones, sino que autoriza un mayor déficit fiscal, equivalente al 0,3% del PIB, el cual deberá ser financiado mediante un aumento en el endeudamiento.

Según un informe del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, si bien esta medida permitiría a la Nación acceder a mayores recursos en el corto plazo, implica altos riesgos para la credibilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto se debe a la ausencia de un plan claro para reducir el endeudamiento a largo plazo, lo que podría exacerbar el déficit fiscal y comprometer la estabilidad económica del país.

Además, el aumento en el pago de intereses reduce los recursos disponibles para financiar áreas esenciales como infraestructura, salud, educación y programas sociales durante los siguientes años. A medida que los intereses sobre la deuda acumulada aumentan, el saldo total de la deuda puede crecer rápidamente, elevando los niveles netos de endeudamiento y las primas de riesgo. Esto, a su vez, encarece el costo de financiamiento para el país, generando un círculo de presión financiera.

Gráfico. Deuda neta como % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia

En términos simples, la presente reforma busca autorización para incrementar el endeudamiento del país hasta alcanzar los niveles máximos previstos para enfrentar la peor crisis sanitaria en un siglo: la pandemia de COVID-19.

Actualmente los niveles de deuda son muy altos. Por cada 100 pesos que gasta el Gobierno, 22 de ellos se destinan a pagar el servicio a la deuda. Esto causa que, en comparación con los Presupuestos de años pasados, se vea mermada. Aunque el monto propuesto en el PGN para el 2025 supone un 3% de crecimiento en términos reales, la inversión pública caerá 16% en términos reales con $14,8 billones a causa, precisamente, del aumento de los niveles de deuda. En este orden de ideas, lo más sano financieramente no es romper la regla fiscal, sino, por el contrario, demostrar una disciplina a los entes internacionales para evitar una alta prima de riesgo y una alta presión del pago de intereses sobre el gasto público.

La alternativa más adecuada a efectos de afrontar el aumento del pago del servicio a la deuda es revisar los gastos de funcionamiento que presentan un incremento del 6,2%. Se debe reconsiderar los ajustes en las transferencias que presentan un aumento del 5,4%, o en la adquisición de bienes y servicios que presenta un crecimiento del 5,7%. De hecho, para el año 2025, el Gobierno Nacional completaría seis años con altos déficits fiscales por encima del 4,3% del PIB. Esto ocasiona que los capitales externos vean menos atractivo el país, promoviendo la disminución de la inversión extranjera, la devaluación del peso colombiano y, por ende, aumentando la inflación.

- Creación de la Regla Fiscal Verde

Con el propósito de (i) reducir el pasivo ambiental y garantizar los recursos necesarios para financiar inversiones verdes que contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, (ii) incentivar la transición energética y promover el crecimiento sostenible del país, el Balance Primario Neto Estructural de la Regla Fiscal excluirá de manera transitoria las Inversiones verdes que se realicen durante cada vigencia. El valor excluido por este concepto no podrá superar el 0,3% del PIB anualmente entre el 2025 y el 2030, y el 0,15% por año del PIB entre 2031 y 2035.

Esto ocasiona incertidumbre sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2024 y 2025. Al respecto, el Gerente del Banco de la República, Leonardo Villar, resaltó lo siguiente: "deudas son deudas. Mientras haya que pagarlas seguirán siendo deudas." Resaltó que dicho tipo de cambios a la regla fiscal generarían dificultades de comprensión en los inversionistas y agregarían un gran componente de incertidumbre alrededor de la credibilidad en la regla fiscal.

La inclusión de la regla fiscal verde, busca permitir al gobierno acceder a financiamiento para proyectos ambientalmente sostenibles sin que se consideren parte del gasto y la deuda bajo consideración de la regla fiscal tradicional. ¿Cómo reaccionarían las calificadoras de riesgo ante este aumento del endeudamiento no contabilizado? Es evidente que esta medida podría incrementar la probabilidad de una crisis fiscal, aumentaría el costo de endeudamiento y depreciaría los activos locales.

Paralelamente, los gastos en "inversiones verdes" aumentan el gasto sin recursos permanentes que lo financien, por lo que presiona el déficit fiscal. Además, los constantes desaciertos del Gobierno Nacional para estimar la realidad de los ingresos y la posible subestimación de los gastos presupuestados genera dudas frente al cumplimiento de la regla fiscal. En efecto, lo que debe suceder es que las formas para financiar los gastos verdes deben ser por medio de recursos estructurales que se restrinjan por los mismos gastos que impone la regla fiscal.

Estas modificaciones no son otra cosa que romper la regla fiscal porque fractura su espíritu de programar gastos con ingresos permanentes. Desde 2026 no habrá ingresos permanentes que sostengan el adelanto de la regla fiscal del 2025 y mucho menos las inversiones verdes. Esta flexibilización de la regla fiscal puede traer consecuencias negativas para un Colombia. Una de las principales es la pérdida de credibilidad ante los mercados internacionales y los inversionistas nacionales, lo que puede dañar la confianza y la calificación crediticia del país.

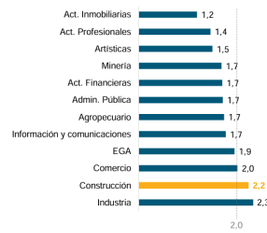
- Aumento de la tarifa de impuesto a las ganancias ocasionales

El Gobierno ha propuesto un aumento en la tasa del impuesto a las ganancias ocasionales, elevándola de 15% a 20%, es decir, un incremento de 5 puntos porcentuales. Esta medida, aunque busca aumentar los ingresos fiscales, podría generar importantes efectos adversos sobre la economía, según evidencia económica y experiencias previas en otros contextos.

Uno de los principales impactos de este incremento es la posible reducción en la inversión. Las ganancias ocasionales provienen de actividades como la venta de bienes raíces, vehículos, acciones y otros activos financieros. Un impuesto más elevado sobre estas ganancias desincentiva estas transacciones, lo que puede frenar la inversión en sectores clave como el inmobiliario, los mercados de capitales y el consumo de bienes duraderos. Esta contracción en la inversión no solo afecta a los individuos, sino que puede tener un efecto multiplicador negativo en la economía general, limitando el dinamismo de sectores productivos y reduciendo el crecimiento económico.

Por ejemplo, el sector de la construcción, que incluye la vivienda, posee el segundo multiplicador económico más alto de toda la economía. Según cálculos del Ministerio de Hacienda (2020), cada peso generado por este sector se traduce en 2,2 pesos adicionales para el Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, incrementar la carga impositiva sobre las transacciones de compra y venta de vivienda desincentiva su adquisición, lo que a su vez podría reducir significativamente la actividad en este sector. Esto no solo afecta el dinamismo de la construcción, sino que también limita su capacidad de estimular la economía en general.

Multiplicador económico por sector



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Otro efecto relevante es el impacto sobre el ahorro. Cuando los contribuyentes saben que una parte significativa de sus posibles ganancias futuras estará sujeta a una mayor tributación, tienden a ser menos propensos a ahorrar. Esta disminución en los niveles de ahorro afecta directamente la acumulación de capital, un elemento clave para financiar proyectos de largo plazo y generar riqueza. Además, una reducción en el ahorro de los hogares puede traducirse en menor disponibilidad de recursos para inversiones productivas en la economía, afectando negativamente la estabilidad financiera del país a mediano y largo plazo.

- Impuesto al patrimonio

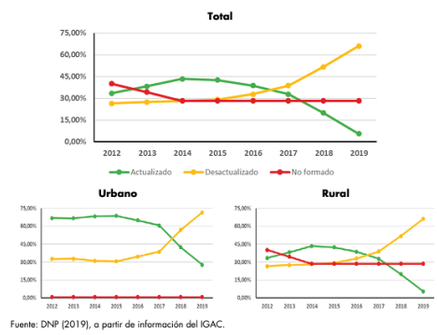
La Ley de Financiamiento plantea ampliar la base gravable y reducir el umbral de aplicación del impuesto al patrimonio de 72.000 UVT ($3.368 millones) a 40.000 UVT ($1.883 millones). Este cambio incrementaría el número de contribuyentes, que pasarían de 32.118 a 75.341, lo que equivale al 1,3% del total de personas que declaran renta. Además, se propone incluir a las personas jurídicas en la aplicación del impuesto sobre su patrimonio líquido, específicamente en relación con activos fijos reales no productivos, lo que implicará que más contribuyentes aporten al Estado.

Según la exposición de motivos, el impuesto al patrimonio busca mejorar la equidad del sistema tributario al exigir una contribución adicional a los grandes capitales. No obstante, la propuesta, al establecerse con carácter permanente, contradice las recomendaciones de la Comisión de Expertos Tributarios. Además, el umbral, las tarifas y la metodología de cálculo planteados desincentivan el ahorro y la inversión en sectores estratégicos como las actividades comerciales, industriales y el mercado de capitales.

Este impuesto, al ser antitécnico y confiscatorio, no solo grava patrimonios que ya están sujetos a otros impuestos, sino que también tiene efectos perjudiciales en el ahorro y la inversión. En primer lugar, el impuesto al patrimonio desalienta el ahorro. Al gravar activos que ya han sido sujetos a impuestos previamente, el impuesto hace que el ahorro sea percibido como un castigo en lugar de una herramienta para el desarrollo personal y social. Este cambio de percepción puede reducir la inclinación de las personas a ahorrar, lo que, a largo plazo, afecta negativamente el crecimiento económico y el bienestar individual.

Este impuesto, además, desincentiva la formalización y la actualización de los predios, ignorando las disparidades en la actualización catastral entre los sectores rural y urbano. En términos generales, el país enfrenta una tasa de actualización catastral de 17%, con marcadas diferencias entre ambas áreas. Mientras que en el 2019 en las zonas urbanas el porcentaje de actualización catastral alcanzaba el 30%, en las zonas rurales este porcentaje era significativamente menor, situándose por debajo del 10%.

Gráfico. Estado catastral como porcentaje de la superficie del país (2012-2019)



Fuente: DNP (2019), a partir de información del IGAC.

Fuente: DNP (Conpes 3958)

Es importante destacar que el patrimonio y los bienes inmuebles constituyen una de las principales fuentes de ingresos y riqueza para los hogares colombianos. En muchos casos, estos bienes tienen como finalidad brindar soporte económico a las familias, como sucede con locales comerciales o viviendas destinadas al arrendamiento. En este contexto, los contribuyentes se verían obligados a asumir tanto el impuesto al patrimonio como el impuesto predial; una doble tributación.

- Impuesto al patrimonio de cara a las sociedades

En la actualidad el patrimonio líquido de una sociedad no está sometido al impuesto al patrimonio. La reforma propone someter el patrimonio por bienes corporales o tangibles que sean improductivos a una tarifa fija del 1.5%. Es decir, aquellos que no generan renta a la sociedad o no están vinculados con su actividad generadora de renta tendrá que pagar, sin interesar la cuantía, una tarifa fija.

En este orden de ideas, un socio de una sociedad que posea un activo que califica dentro de la definición de improductivo, tendrá que pagar dos veces el impuesto al patrimonio. Una vez en sobre el valor de las acciones (valor fiscal de la acción) de la sociedad y, la otra, la sociedad dueña del activo o improductivo. Así las cosas, la tarifa del impuesto al patrimonio podría llegar a ser del 3.5% al año (2% en cabeza del accionista a la sociedad y 1.5% en cabeza de la sociedad propietaria del bien improductivo.

Uno de los problemas que suscitará este parágrafo es lo que se entiende por bien improductivo. Esta noción es muy gaseosa en tanto no excluye aquello justificadamente improductivo. Por ejemplo, los bienes improductivos pueden ser aquellos afectados por

situaciones de orden público, bienes de conservación, bienes afectados por fuerza mayor o los inventarios obsoletos de las empresas -las cosechas perdidas.

- Impuesto de renta a personas jurídicas

Se propone establecer un esquema de tarifas marginales del 27%, 30% y 33%, en contraste con la actual del 35%, con el objetivo de reducir la carga tributaria para las empresas. Actualmente, Colombia tiene la tasa de renta corporativa más alta de la OCDE. Adicionalmente, el sector financiero enfrentará una sobretasa de 5 puntos porcentuales hasta 2027.

La implementación de esta sobretasa al sector financiero tendrá consecuencias significativas sobre la inclusión financiera y la oferta de crédito disponible para hogares y empresas. Al encarecer el acceso al financiamiento, se generará un efecto adverso en múltiples segmentos del crédito, como el hipotecario, comercial, de consumo y para microempresas. Esto no sólo limitará la capacidad de los hogares para adquirir bienes duraderos y financiar necesidades esenciales, sino que también restringirá el flujo de capital hacia las pequeñas y medianas empresas, las cuales son un pilar clave del tejido empresarial y de la generación de empleo en el país.

El impacto en el crédito hipotecario se traducirá en un menor acceso a vivienda para las familias, afectando un sector estratégico que impulsa el crecimiento económico y la generación de empleo. Por otro lado, la reducción en el crédito comercial y de consumo perjudicará el dinamismo del mercado interno, limitando el gasto privado y frenando la recuperación económica.

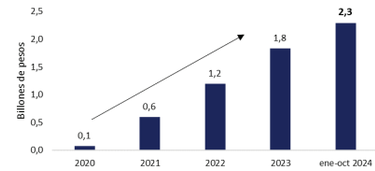
Además, la contracción en la oferta de crédito para microempresas representará un obstáculo significativo para los emprendedores y pequeños negocios, muchos de los cuales dependen de financiamiento externo para sostener operaciones, expandirse o innovar. Esto puede derivar en un incremento de la informalidad laboral y una menor capacidad del sector productivo para contratar mano de obra, afectando tanto a las empresas como a los trabajadores.

- Régimen Simple de Tributación:

El Régimen Simple de Tributación (RST), creado durante el gobierno del expresidente Iván Duque en 2018, fue diseñado para simplificar el pago de impuestos por parte de empresarios y emprendedores. Este mecanismo unifica el pago tributario, reduce costos y ofrece tarifas más bajas, calculadas en función del nivel de ingresos de los contribuyentes.Estas características aumentan la disposición de las empresas para regularizarse, contribuyendo al fortalecimiento del tejido empresarial formal.

Además, el recaudo del RST ha mostrado un crecimiento sostenido a tasas de dos dígitos desde 2021. En los primeros nueve meses de 2024, se recaudaron 2,3 billones de pesos por este concepto, lo que representa un incremento del 28% frente al recaudo total de 2023 y un 52% más en comparación con el periodo de enero a septiembre de ese mismo año.

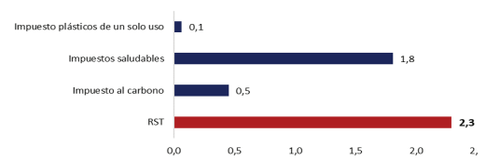
Gráfico. Recaudo a cargo del Régimen Simple de Tributación



Fuente: DIAN. Elaboración propia

El RST supera en importancia a otros gravámenes, como los impuestos saludables (sobre bebidas azucaradas y ultraprocesados), el impuesto al carbono y los plásticos de un solo uso. Sin embargo, las modificaciones propuestas por el gobierno para este régimen parecen amenazar la viabilidad de los emprendedores, así como de las micro y pequeñas empresas del país, sectores clave para el desarrollo económico y social.

Gráfico. Recaudo por tipo de impuesto (enero - octubre 2024) - Billones de pesos



Fuente: DIAN. Elaboración propia

La eliminación de esta herramienta provocaría un aumento en la informalidad empresarial, dado que las empresas tendrían que asumir mayores costos administrativos y burocráticos. Este impacto sería especialmente perjudicial para las micro, pequeñas y medianas empresas, que enfrentarían mayores dificultades para mantenerse dentro de la formalidad.

Es fundamental destacar que, la informalidad laboral con datos a septiembre de 2024 se encuentra cerca del 57%. Lo que es peor aún, el 81% de las empresas en el país son informales y el 93% de las empresas tienen de 1 a 3 trabajadores.

Tabla. Empresas por tamaño (miles)

	Informales	Formales	Total
1 a 3	5,874	1,094	6,968
4 a 10	0	153	153
11+	0	72	72
Total	5,874	1,319	7,193

Fuente: Misión de Empleo Colombia

- Impuesto al valor agregado (IVA) a vehículos híbridos

El Gobierno propone eliminar los beneficios del IVA para los vehículos híbridos, aumentando la tasa del 5% al 19%. Según sus argumentos, estos vehículos no generan ahorros significativos en el consumo de combustible. Sin embargo, resulta contradictorio que un gobierno que promueve la "sostenibilidad" decida incrementar los impuestos sobre tecnologías limpias.

Mientras tanto, 20 estados miembros de la Unión Europea ofrecen incentivos fiscales para fomentar la adquisición de vehículos híbridos, alineándose con la tendencia global hacia la transición energética. Esta propuesta va en contravía de dichas políticas internacionales, dificultando el acceso a alternativas más sostenibles para los consumidores colombianos.

- Aumento del impuesto al carbono

En el marco de la Ley de Financiamiento, se propone un incremento en el impuesto al carbono, lo que elevaría el costo de los combustibles fósiles. La intención detrás de esta medida es incentivar una reducción en el consumo de dichos combustibles y fomentar la transición hacia alternativas más sostenibles y menos contaminantes. Si bien es innegable que los combustibles fósiles tienen un impacto ambiental negativo, este cambio debe implementarse de manera gradual y en coherencia con otras políticas públicas.

Colombia avanza en un proceso de transición energética que busca promover el uso de recursos más sostenibles y menos contaminantes. Sin embargo, este cambio debe llevarse a cabo de forma gradual, permitiendo que el sector productivo se adapte de manera efectiva a las nuevas condiciones. En este sentido, resulta esencial respetar la gradualidad planteada para la implementación de este impuesto, complementándola con nuevas medidas que fortalezcan la protección ambiental en el país.

Por ejemplo, si el objetivo es disminuir la contaminación causada por las emisiones de los vehículos a gasolina o diésel, resulta contradictorio seguir aumentando los impuestos sobre los vehículos híbridos. Para facilitar que los consumidores colombianos migren del uso de combustibles fósiles a energías más limpias, sería más adecuado implementar incentivos para la adquisición de este tipo de vehículos.

Adoptar un enfoque integral y progresivo en la implementación de estas medidas permitiría alcanzar los objetivos ambientales sin generar una carga excesiva para los ciudadanos, promoviendo al mismo tiempo un cambio sostenible hacia tecnologías más limpias y respetuosas con el medio ambiente.

Además, el aumento del impuesto al carbono, que representa un 11% del recaudo proyectado (1,3 billones de pesos), tendrá un impacto significativo en el costo de vida en Colombia. El Gobierno propone elevar este impuesto de $25.799 a $75.000 por tonelada de CO2 equivalente, lo que generará incrementos sustanciales en los precios de combustibles clave para la economía nacional.

La reforma aumenta los combustibles insumos para el transporte aéreo, marítimo y terrestre al incrementar el Impuesto Nacional al Carbono por galón de combustible entre 273% y 294%. De esta forma, por un lado, les aumentan los costos a los servicios hoteleros con el traspaso de exento a excluido y, por el otro, con el aumento de los costos de transporte. Pues, los turistas deben movilizarse de su residencia a su lugar final por medio de algún mecanismo de transporte, los cuales tienen un aumento del costo por medio del Impuesto Nacional al Carbono.

Tabla. Variación de la tarifa del combustible fósil.

Combustible fósil	Unidad	Tarifa $ actual	Tarifa $ con reforma	Aumento en $	Aumento %
ACPM	Galón	$ 191	$ 753	$ 562	294%
Jet Fuel	Galón	$ 202	$ 753	$ 551	273%
Gasolina	Galón	$ 169	$ 659	$ 490	290%

El impacto será particularmente severo para la población de menores ingresos, que destina una mayor proporción de sus recursos al transporte y a bienes de primera necesidad. Con combustibles más caros, los costos de transporte incrementarán, lo que a su vez elevará los precios de los productos básicos y servicios esenciales. Esto profundizará la inequidad y presionará aún más a las familias en situación de vulnerabilidad.

El alza en los precios de los combustibles podría tener un efecto indirecto sobre la competitividad de las empresas colombianas, especialmente en sectores intensivos en transporte y logística, como el agrícola, el industrial y el comercial. Estas industrias se enfrentarán a mayores costos operativos, lo que podría traducirse en una contracción de su actividad económica, afectando el empleo y la productividad.

El incremento en el impuesto al carbono también tendrá implicaciones significativas en el sector del transporte aéreo, particularmente en los tiquetes para vuelos domésticos. La carga tributaria sobre el combustible de aviación podría aumentar hasta un 200%, lo que provocaría un alza considerable en los costos operativos de las aerolíneas y, como consecuencia, un encarecimiento significativo de los tiquetes aéreos. Este impacto podría llegar a aumentar significativamente los precios, afectando negativamente al turismo y la conectividad en el país.

Un aumento en este porcentaje restringiría aún más el acceso de los colombianos al transporte aéreo. El encarecimiento de los tiquetes impactaría directamente a una parte importante de la población, reduciendo su capacidad de movilidad y limitando las oportunidades de desarrollo económico vinculadas al turismo y al comercio.

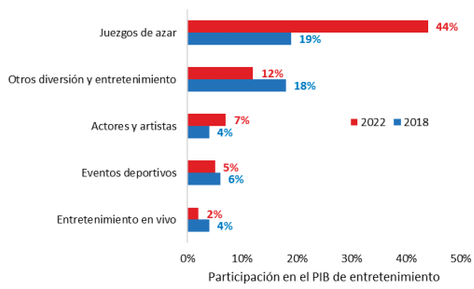
Es importante destacar que el combustible de aviación, que representa más del 35% de los costos operativos de las aerolíneas en vuelos domésticos, ya está gravado con un IVA del 19%, una tasa significativamente más alta que la aplicada a otros combustibles. Este nivel de carga tributaria aumenta los costos del servicio aéreo, comprometiendo la competitividad del sector y limitando su capacidad de contribuir al desarrollo económico del país.

- Apuestas en línea y juegos de azar

Gravar a las plataformas de suerte y azar no contribuirá al crecimiento económico; por el contrario, podría agravar aún más la situación de estancamiento. Este subsector representa el 18% del recaudo proyectado por la reforma, equivalente a 2,1 billones de pesos. De acuerdo con las cifras del DANE, el sector de entretenimiento pasó de representar el 2,4% del PIB entre 2005-2018 al 4,5% del PIB en 2024, el sector de entretenimiento ha sido el sector que más creció entre 2019-2024, con una expansión reportada de 87%.

Dentro del sector de entretenimiento, los juegos de azar han sido el principal motor de su expansión económica en los últimos años. Este subsector aumentó su participación en la industria de entretenimiento de manera significativa, pasando del 19% del PIB en 2018 al 44% del PIB en 2022, consolidándose como un elemento clave en el crecimiento y desarrollo de esta actividad en el país.

Gráfico. Participación dentro de la gran rama de entretenimiento por año



Fuente: DANE. Elaboración propia

Adicionalmente, la presente Ley de Financiamiento propone un impuesto del 19% sobre estas apuestas, lo que podría incentivar a los usuarios a migrar a plataformas ilegales, reduciendo la formalidad y afectando las transferencias al sistema de salud.

Además, gravar las apuestas en línea y los juegos de azar impactaría negativamente los ingresos directos de las gobernaciones destinados a la salud, promoviendo la evasión y la ilegalidad. Por tanto, esta medida no fomentará el crecimiento económico ni generará los resultados esperados por la reforma.

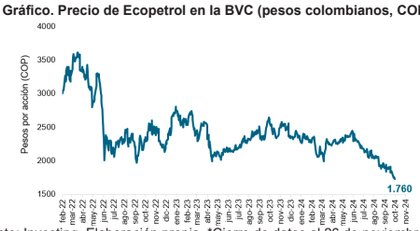
- Sobretasa al sector minero-energético

El sector de minas y canteras representa un 4% del PIB y alcanza la empleabilidad de 425 mil empleos directos e indirectos. De acuerdo con los datos de actividad económica, el sector se ha contraído 4,2% en los primeros tres trimestres de 2024 y con respecto a sus niveles de actividad productiva pre-pandemia, el sector produce un 17% menos. Es decir, si el sector generaba 100 pesos en el último trimestre de 2019, con cifras a septiembre produce 83 pesos. Este es un sector que participa con el 25% de la inversión extranjera directa y con el 55% de las exportaciones. Es por esto que continuar con la sobretasa aplicable a un sector que se encuentra en crisis será una medida perjudicial para la economía colombiana.

Además, una sobretasa al sector en el impuesto de renta que podría alcanzar el 49%, tendría efectos negativos en los ingresos del gobierno, las regalías, los empleos directos e indirectos que genera el sector, la entrada de divisas al país y, en última instancia, el costo de vida de los colombianos.

El efecto de las decisiones del Gobierno Nacional se evidencia en el desempeño de Ecopetrol, la empresa más grande e importante del país. Desde la elección de Gustavo Petro como presidente de Colombia y de Ricardo Roa como presidente de la compañía, el precio de la acción de Ecopetrol ha caído significativamente, pasando de 3.500 pesos a 1.760 pesos por acción. Esto representa una disminución del 50% en su valor, reflejando el impacto de estas decisiones en la confianza de los inversionistas. En particular, si el precio de la acción de Ecopetrol hubiera seguido el mismo comportamiento que el promedio de sus pares, hoy su precio sería de 3.061 pesos.

Gráfico. Precio de Ecopetrol en la BVC (pesos colombianos, COP)

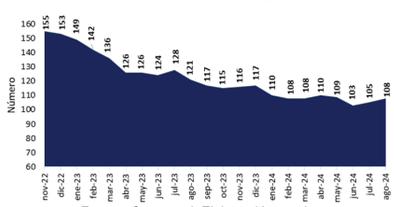


Fuente: Investing. Elaboración propia. *Cierre de datos al 26 de noviembre 2024

Las utilidades netas de Ecopetrol cayeron 43% en 2023, a pesar de que el precio internacional del petróleo Brent se contrajo 10% y la tasa de cambio se devaluó 1,6%. De acuerdo con los resultados del tercer trimestre de 2024, las utilidades netas disminuyeron en 28%, lo que significa que entre enero y septiembre de 2024, las utilidades netas se redujeron en 26%, lo equivalente a 3,9 billones de pesos. Una tercera parte de lo que planea recaudar la presente Ley de Financiamiento.

Mientras la producción de petróleo en 2014 alcanzó el millón de barriles día, el último dato observado (septiembre 2024) es de 750 mil barriles día. Esto representa una disminución del 25%. Ahora bien, con respecto al período pre-pandemia, producimos 120 mil barriles día menos, una caída de 14%. Adicionalmente, apenas nos quedan 7,1 años de reservas y la vida útil de estas representan 2.000 millones de barriles. Preocupa que el número de reservas venga cayendo desde hace 2 años, dado que la producción no está compensando el ritmo de consumo de la economía. Es decir, en caso de que las reservas alcancen los cero años, el país dependerá totalmente de la importación de petróleo.

Gráfico. Número de taladros



Fuente: Campetrol. Elaboración propia

Los taladros se encuentran en sus menores niveles desde que se cuenta con registro. Durante 2024, el número de taladros no ha logrado superar los 110. Mientras tanto, en 2022 nos encontrábamos con un número de taladros por encima de los 150. Lo anterior representa una caída de 27%.

En este sentido, la incertidumbre que ha generado el gobierno, la suspensión de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, y el decepcionante manejo del gobierno corporativo de Ecopetrol ha generado que este sector vaya en constante decadencia. Además, las malas políticas del gobierno actual ha aumentado la probabilidad de un apagón y el desabastecimiento de gas iniciará en el primer trimestre de 2025.

- Tasa Mínima de Tributación

La tasa mínima de tributación se eleva del 15% al 20%, lo que afecta a las sociedades (i) que presentan diferencias temporales o permanentes entre la contabilidad y la declaración de renta y (ii) aquellas que, por la naturaleza del giro ordinario de sus negocios, tienen determinadas deducciones.

> (i) Sociedades que presentan diferencias temporales o permanentes entre la contabilidad y la declaración de renta.

En lugar de eliminar esta norma, que es totalmente antitécnica y que genera en el tiempo múltiples tributaciones sobre un mismo ingreso, lo que hace el proyecto es hacerla más gravosa mediante el aumento de su tarifa.

Teóricamente, esta norma se origina en una propuesta de la OCDE para capturar un impuesto de renta en cabeza de las compañías multinacionales que no tributan en los países donde venden su productos o servicios. La idea de esta propuesta es para aquellas empresas que tienen su matriz en paraísos fiscales y hacen parte del mercado en múltiples países, lo que los obligaría a tributar en los territorios donde están sus ventas -específicamente, para las multinacionales. No obstante, en la pasada reforma tributaria el Gobierno incluyó la TMT que no ha sido adoptada por absolutamente ningún país en el mundo. De esta forma, resulta incoherente que se les aplique a las empresas colombianas con el objetivo de gravar en múltiples ocasiones las diferencias entre la utilidad contable y la utilidad fiscal, como más adelante se explicará.

La Ley de Financiamiento establece que el cálculo de la utilidad depurada parte de la utilidad o pérdida contable. Esto amplía los efectos de la norma frente a la vigente porque solo tenía en cuenta la utilidad contable, mas no la pérdida contable. En este orden de ideas, es un impuesto para que la utilidad contable pague, por lo menos, la tarifa de la TMT. Entonces, en todas las diferencias temporales entre la utilidad contable y la contabilidad fiscal, la utilidad contable deberá pagar la TMT y, cuando se haga efectiva esa diferencia en la contabilidad fiscal, deberá pagar dicha tarifa en el IRPJ o IRPN.

Por ejemplo, cuando una sociedad tiene un CDT en dólares, y por diferencia cambiaria aumenta su valor, pero no se ha hecho efectivo su valor nominal, este se aumenta dentro de la utilidad contable. Por lo tanto, la utilidad contable tiene un mayor valor, aunque la empresa no haya recibido desembolso alguno del CDT. Al mismo tiempo, en la contabilidad fiscal no se ha reconocido este aumento del CDT en tanto no se ha desembolsado y solo representa una diferencia temporal por la tasa de cambio, más no un aumento real. Ahora bien, en dicha vigencia fiscal deberá pagar el aumento de la utilidad contable con ocasión a ese CDT, y cuando ese CDT se desembolse deberá pagar la utilidad en el IRPJ. Esto implica una doble tributación.

Otro ejemplo de esta situación son las provisiones de cartera. Si determinada sociedad tiene una cuenta por cobrar (CXC) de 100 pesos, pero es poco probable que la pague el deudor porque lleva vencida mucho tiempo, la legislación permite provisionar la deuda y en el Estado de Resultados se reconocerá dicha pérdida. Pero, fiscalmente, solo se acepta cuando la deuda tiene 3 años de vencido, por lo que contablemente tuvo una utilidad más baja, pero fiscalmente tiene una utilidad más alta. Entonces, a los 3 años, cuando fiscalmente se pueda reconocer dicha pérdida, la utilidad contable será mayor porque ya amortiguó dicha pérdida en el pasado. A los 3 años, que la utilidad es mayor, la Ley le exigirá que se reconozca dicha diferencia en la tarifa de la TMT.

> (ii) Sociedades que por la naturaleza del giro ordinario de sus negocios tienen determinadas deducciones.

Ahora bien, la TMT pone límite a los beneficios tributarios de un contribuyente. Lo que resulta contradictorio porque la filosofía de las deducciones es generar incentivos para determinar la conducta de los contribuyentes. A modo de ejemplo, si una sociedad invierte en energía renovable se le descuenta el 50% de dicha inversión, pero si, por tal deducción La Tasa de Tributación Depurada es inferior al 20%, entonces se debe reconocer la diferencia como impuesto. Lo anterior resulta totalmente contraproducente y destruye la filosofía propia de las deducciones.

De nada sirve que, por un lado, consagrar deducciones cuya filosofía ha sido tradicionalmente como herramienta de la política pública con el fin de corregir o reducir las imperfecciones del mercado, pero, por el otro, impongan una TMT. Esta medida cercena el objeto de las deducciones e imposibilita que se corrigen imperfecciones del mercado o se moldeen las conductas de los contribuyentes en función de los fines del Gobierno – como lo es la transición energética. Finalmente, menos sirve que la tarifa del IRPJ baje, mientras que la TMT suba. Es decir, están haciendo menos útil las deducciones.

- Exclusión del IVA por servicios hoteleros en municipios menores a 200 mil habitantes

Los servicios hoteleros se verán afectados por dos mecanismos. Primero, (a) pasa de exento a excluido. Y segundo, (b) la reforma encarece los costos de transporte marítimos, aéreos y terrestres. El análisis de los efectos de la reforma tributaria no se debe realizar aisladamente, sino desde una revisión integral. Por ende, es pertinente analizar los servicios hoteleros por los mecanismos (a) y (b) que golpean este nicho de mercado.

- De exento a excluido

Este artículo trae un problema de antaño: la preferencia por la exención sobre la exclusión del IVA. Esto radica en las diferencias fundamentales en el tratamiento fiscal y el impacto económico de cada figura. En primer lugar, cuando un bien o servicio está exento del IVA, el vendedor o prestador no está obligado a cobrar el impuesto al consumidor final. Sin embargo, sí puede solicitar la devolución del IVA pagado en las etapas anteriores de la cadena productiva, lo que le permite recuperar ese costo y, por ende, mejorar su flujo de caja. Esto reduce el impacto del IVA en los costos empresariales y permite que los precios de los bienes o servicios exentos sean más competitivos, sin aumentar la carga impositiva para el consumidor.

Por otro lado, la exclusión del IVA significa que tanto el vendedor como los proveedores involucrados en la cadena productiva de ese bien o servicio no deben cobrar ni pagar IVA en ninguna etapa. Aunque esto parece ventajoso a primera vista, las empresas que ofrecen bienes o servicios excluidos no pueden recuperar el IVA pagado por insumos o servicios utilizados en su producción. Esto genera un efecto acumulativo, ya que los costos de producción incluyen el IVA que no puede ser recuperado. Como resultado, las empresas suelen verse obligadas a transferir este costo adicional al precio final, encareciendo los bienes o servicios excluidos.

Por tanto, la exención del IVA resulta más beneficiosa porque evita ese efecto cascada, promueve la competitividad y aligera la carga económica sobre las empresas, sin afectar negativamente a los consumidores. La exclusión, en cambio, puede generar un aumento en los precios finales al no permitir la devolución del IVA soportado, lo que desincentiva su uso en políticas fiscales que busquen fomentar el crecimiento económico o proteger a los consumidores de aumentos innecesarios en el costo de bienes y servicios básicos.

4.3. Conceptos

Fedesarrollo

Los desafíos de fragilidad que enfrenta Colombia destacan en un contexto donde el crecimiento económico es crucial para la generación de empleo. A esto se suma el persistente desequilibrio de las finanzas públicas, con déficits fiscales superiores al 4% durante los últimos cinco años, lo que agrava la situación. Además, Colombia ostenta actualmente la prima de riesgo más alta en comparación con países como Chile, Perú, México y Brasil, lo que encarece el financiamiento y disuade la inversión.

Fedesarrollo subraya que la clave radica en la ejecución eficiente. No resulta justificable una nueva reforma tributaria para exigir mayores contribuciones cuando la ejecución de inversión del país es apenas del 39% a octubre, frente a un promedio histórico del 50%. Es fundamental priorizar la eficiencia y enviar señales claras a los sectores productivos para mantener la confianza de los empresarios que apuestan por Colombia.

Existen varios factores que dificultan un crecimiento económico dinámico y sostenible. En primer lugar, la productividad sigue siendo particularmente baja en amplios segmentos de la economía. Además, el alto predominio de los negocios por cuenta propia y los micronegocios informales, que emplean a dos terceras partes de la población activa, constituye un desafío estructural para la estabilidad y el desarrollo económico.

“Si uno se pregunta por qué tenemos esa conformación, encontramos barreras como problemas de financiación, de competencia y de impuestos corporativos. Pero encontramos que estos problemas son menos importantes que los problemas asociados al mercado laboral, en especial las brechas de talento humano y un diseño de la formalidad, en particular en lo laboral, que no propicia un crecimiento más dinámico de negocios con potencial”, explicó.

Existe la necesidad de que efectivamente haya reactivación, lo que implica reducción de gravámenes y de tasas de interés, pues, "sin empresarios no hay país".

La política macroeconómica debe garantizar un equilibrio estable que permita a la economía avanzar hacia su crecimiento potencial sin generar una crisis. Actualmente, se observa una recuperación moderada, con una proyección de crecimiento del 1,8% para 2024. Para 2025, se estima que este indicador podría alcanzar aproximadamente el 2,7%, mientras que en los últimos trimestres del mismo año, el crecimiento podría superar el 3%.

En relación con la modificación de la regla fiscal, señaló que estas propuestas debilitan la credibilidad de la política fiscal del país. Según el director, la regla es un mecanismo valioso que debe mantenerse estable, ya que constituye una herramienta clave para la autorregulación.

Alianza Alidas

La Ley de Financiamiento asfixia al sector productivo y pone en riesgo el crecimiento económico del país, ya que impone mayores cargas tributarias sin ofrecer un enfoque claro para fomentar el desarrollo económico.

Aunque se contempla una reducción en el impuesto a las empresas, los efectos de esta medida no serán inmediatos, y su impacto en la economía sigue siendo incierto. Según la Alianza, estas propuestas, que no promueven la productividad ni la competitividad, terminan sobrecargando a los colombianos con nuevas obligaciones fiscales, obstaculizando el dinamismo necesario para la recuperación económica.

Uno de los puntos más preocupantes es el nuevo impuesto al patrimonio, que desincentiva el ahorro y la inversión. "Muchos colombianos que han diversificado sus ingresos a través de rentas, acciones e inversiones serán gravemente afectados". En un contexto que requiere estimular la inversión interna y generar confianza en los mercados financieros, esta medida resulta contraproducente.

La reforma podría incrementar la carga tributaria sin abordar los problemas estructurales que frenan el crecimiento económico del país. "En lugar de centrarse en medidas que impulsen la inversión y la creación de empleo, el enfoque se dirige a aumentar la recaudación fiscal, sin generar un entorno favorable para el desarrollo del sector privado". Esto pone en riesgo la estabilidad macroeconómica, ya que fomenta un aumento del gasto público sin un control adecuado del déficit fiscal, lo que podría derivar en un círculo vicioso de endeudamiento y pérdida de competitividad.

La modificación del impuesto al carbono también ha sido considerada inoportuna. Aunque se justifica por razones ambientales, llega en un momento crítico, ya que los costos adicionales que impone a las empresas afectarán negativamente su capacidad operativa y competitiva. Se insta al Gobierno a explorar alternativas que permitan una transición hacia un modelo sostenible sin perjudicar la capacidad de adaptación de los sectores productivos.

Finalmente, la reforma deja al sector privado sin margen de maniobra, pese a ser uno de los principales motores de la reactivación económica. "El peso de la recuperación recae principalmente en el Gobierno, sin ofrecer incentivos suficientes para que las empresas inviertan y generen empleo". Se exhorta al Gobierno a reconsiderar la reforma y diseñar un marco fiscal que equilibre la recaudación tributaria con la promoción de la inversión, el ahorro y un crecimiento económico sostenido.

Consejo Nacional Gremial

Los ingresos del Gobierno Nacional no están creciendo al mismo ritmo que los gastos, y el déficit proyectado para 2025 podría estar subestimado. Si no se implementa el aumento esperado en los ingresos, el déficit podría superar los $84 billones de pesos en 2025.

El Gobierno Nacional completaría seis años consecutivos con altos déficits fiscales, registrando cifras superiores al 4,3% del PIB. Esto genera desincentivos para la inversión extranjera, presiona la depreciación de la moneda y aumenta las presiones inflacionarias. En resumen, la situación fiscal no está alineada con los objetivos de reactivación económica.

Existe una preocupación significativa respecto a la veracidad de los ingresos y la sobreestimación de los gastos presupuestados, lo que genera incertidumbre sobre la viabilidad del financiamiento de la regla fiscal. Las medidas contempladas en el proyecto de ley podrían incrementar el gasto público en aproximadamente $5 billones de pesos, sin que se refleje en el saldo primario neto, lo que resultaría en un aumento de los gastos sin los recursos correspondientes y una interrupción en los procesos de consolidación fiscal.

El aumento de la carga tributaria generaría mayor incertidumbre, afectando la inversión y el crecimiento económico. En este contexto, no es conveniente presentar una nueva reforma tributaria, mucho menos bajo las actuales condiciones económicas.

Fenalco

El proyecto de reforma tributaria representa un golpe a la economía y a los colombianos. El anuncio de una nueva reforma en el contexto actual del país, bajo la presión de un presupuesto desfinanciado en 12 billones de pesos, es preocupante. El proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda prevé un incremento del 6,8% en los gastos de funcionamiento para 2025, mientras que, en contraste, la inversión caerá cerca del 17%, precisamente en un momento en el que se necesita un mayor impulso a la formación de capital para reactivar una economía golpeada.

Vocero de los comerciantes

El país debe analizar cuidadosamente el impacto de una reforma de esta envergadura, en un contexto de desaceleración y estancamiento económico. "Este año, el crecimiento sigue siendo lento, con un 0,7% en el primer trimestre y un 2,1% en el segundo. Sin embargo, estos números no deben interpretarse como un indicio de reactivación, ya que se explican en gran parte por el aumento de los gastos en burocracia y administración pública, que creció por encima del 13%".

5. Consideraciones finales

Con todo lo anteriormente mencionado, se propone archivar el Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara. La reforma, en su esencia, incorpora diversos elementos preocupantes: incrementa los impuestos para los contribuyentes, establece cargas tributarias desalineadas con el periodo de vigencia del Presupuesto General de la Nación, y no contribuye a la reactivación económica ni al desarrollo sostenible, impactando el crecimiento de la actividad productiva, la generación de empleo, la inversión y el ahorro de la economía colombiana.

En particular, la presente reforma impacta negativamente a sectores estratégicos como el minero-energético, evidencia una desconexión con la realidad económica y social del país, ignora la situación actual del tejido empresarial, no fomenta la creación de empresas, no incentiva la inversión nacional/ extranjera, y genera un entorno de incertidumbre creciente.

6. Proposición

Con fundamento en las razones aquí expuestas, rendimos **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicitamos a los miembros de las comisiones terceras y cuartas constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes el **ARCHIVO** del Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara “Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

MIGUEL URIBE TURBAY
Ponente
Senador de la República

JUAN PABLO GALLO MAYA
Ponente
Senador de la República

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Ponente
Senador de la República

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
Ponente
Senador de la República

Referencias

ANIF (2024). La institucionalidad en Colombia. ¿Qué ha funcionado y cuáles retos expresa actualmente? ISSN 2745 – 0880.

Banco de la República (2024). Informe de mercados financieros. Semana 47 -2024. Gerencia técnica. Versión pública.

Campetrol (2024). Informe de taladro y producción. https://campetrol.org/informe-de-taladro-y-produccion/

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (2024). Seguimiento Fiscal. 30 de mayo de 2024. Obtenido de https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-246637%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (2024). Pronunciamiento No. 13 sobre los retos fiscales para 2024 y 2025. Obtenido de https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_prensa

Corficolombiana (2024). Situación fiscal en Colombia: riesgos en aumento. https://investigaciones.corfi.com/macroeconomia-y-mercados/informe-semanal/situacion-fiscal-de-colombia-riesgos-en-aumento/informe_1492824

DANE (2024). Producto Interno Bruto (PIB) trimestral. Obtenido de la página https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales

Departamento Nacional de Planeación (2019). CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito.

DIAN (2024). Informe mensual de recaudo. Obtenido de https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx

El Tiempo (2024). 'Vamos a recaudar cero pesos de arbitraje de litigios porque el Congreso no pasó la ley', entrevista a Luis Carlos Reyes. Obtenido de https://www.eltiempo.com/economia/sectores/vamos-a-recaudar-cero-pesos-de-arbitraje-de-litigios-porque-el-congreso-no-paso-la-ley-entrevista-al-saliente-director-de-la-dian-3346414#:~:text=La%20Dian%20todo%20el%20tiempo,esos%2010%20billones%20este%20a%C3%B1o.

Fedesarrollo (2021). Descifrar el futuro: La economía colombiana en los próximos diez años. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4120

Fondo Monetario Internacional (2024). World Economic Outlook. Steady but Slow: Resilience and Divergence. Obtenido de https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024

Fondo Monetario Internacional (2024). IMF Data Portal. GDP and Components. Obtenido de https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42

Investing (2024). Acciones Ecopetrol (EC). Obtenido de https://es.investing.com/equities/ecopetrol-cn

JP Morgan (2024). Colombia. Time to Adjust the Fiscal Course: Reducing Expenditures for Stability. Latin America Emerging Market Research.

Ministerio de Hacienda (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2021

Ministerio de Hacienda (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2022

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2023

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Plan Financiero 2024. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/PlanFinanciero/planfinanciero2024

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Presupuesto General de la Nación. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_pgn

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado - No. 300/2024 Cámara.

Misión de empleo Colombia (2020). Misión de Empleo Colombia. Obtenido de https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/Presentaciones-Resultados-Finales.aspx

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Emma Elizabeth Revelo <emma.revelo@camara.gov.co>

Fwd: AUTORIZACIÓN DE FIRMA ESCANEADA Y PONENCIA RADICADA PROYECTO DE LEY 245 SENADO Y 300 DE 2024 CÁMARA.

1 mensaje

Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co> 2 de diciembre de 2024, 4:45 p.m.
Para: Emma Elizabeth Revelo <emma.revelo@camara.gov.co>

---------- Forwarded message ---------
De: **Comisión Tercera** <comision.tercera@camara.gov.co>
Date: lun, 2 dic 2024 a la(s) 4:37 p.m.
Subject: Fwd: AUTORIZACIÓN DE FIRMA ESCANEADA Y PONENCIA RADICADA PROYECTO DE LEY 245 SENADO Y 300 DE 2024 CÁMARA.
To: Jean Carlos Durango Bonilla <jean.durango@camara.gov.co>

---------- Forwarded message ---------
De: **Miguel Uribe Turbay** <miguel.uribe@senado.gov.co>
Date: lun, 2 dic 2024 a la(s) 4:24 p.m.
Subject: AUTORIZACIÓN DE FIRMA ESCANEADA Y PONENCIA RADICADA PROYECTO DE LEY 245 SENADO Y 300 DE 2024 CÁMARA.
To: <comision.tercera@camara.gov.co>, Comision Tercera <comision.tercera@senado.gov.co>, Comisión Cuarta <comision.cuarta@camara.gov.co>, Comisión Cuarta Senado <comision.cuarta@senado.gov.co>

Cordial saludo,

La presente es con el fin de confirmar mi firma **escaneada en** la radicación física de la ponencia del proyecto de ley 245 de 2024 Senado y 300 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se expiden normas de financiamiento al presupuesto general de la nación, y se dictan otras disposiciones".

Asimismo, me permito enviar una copia en word y en pdf de la ponencia radicada

Cordialmente,

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico!
AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinataria. El Congreso de la República de Colombia- Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.
CONFIDENTIALITY WARNING..

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.

2/12/24, 17:04 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Fwd: AUTORIZACIÓN DE FIRMA ESCANEADA Y PONENCIA RADICADA PROYECT...

2 archivos adjuntos

02-01-2024. PONENCIA NEGATIVA REFORMA TRIBUTARIA (2) F.docx
2435K

02-01-2024. PONENCIA NEGATIVA REFORMA TRIBUTARIA (2) F.pdf
1478K

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 2 de diciembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia ***negativo*** *para Primer Debate del PROYECTO DE LEY No.300 de 2024 Cámara -245 de 2024 Senado: "****POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"****, suscrita por los Honorables Senadores de la República:* ***MIGUEL URIBE TURBAY, ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA, JUAN PABLO GALLO MAYA, MAURICIO GÓMEZ AMÍN****, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 2113 - Martes, 3 de diciembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y aprobado del Proyecto de Ley número 059 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 300 de 2024 Cámara, número 245 de 2024 Senado, por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2024