Bogotá D.C. 21 de agosto de 2019

Honorable Representante

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**

Presidente

**MESA DIRECTIVA**

Cámara de Representantes del Congreso de la Republica

Bogotá D.C

**Asunto: Proyecto de Ley No. \_\_\_ De 2019  *“Por medio del cual se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias”***

Respetado señor presidente:

En mi condición de Representante de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, radico el presente Proyecto de Ley busca modificar el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**

Representante a la Cámara por Antioquia

Partido Alianza Verde

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2019 CÁMARA**

 ***“Por medio del cual se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias”***

**El Congreso de la República de Colombia**

# **DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar el Artículo 7° de la ley 1 de 1991, con el fin de cambiar el porcentaje de distribución de las contraprestaciones portuarias y de esta forma aumentar los recursos de las alcaldías o distritos donde operen terminales marítimos.

**Artículo 2°.** El artículo 7° de la Ley 1ª de 1991, quedará así:

**Artículo 7°.** Monto de la contraprestación. Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por concepto del uso de la infraestructura allí existente.

Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y los municipios o distritos donde opere el puerto. La proporción será de un cincuenta por ciento (50%) a la entidad Nacional, y un cincuenta por ciento (50%) a los municipios o distritos, que lo destinarán a inversión social o para obras que complementen la competitividad portuaria. Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá el municipio o distrito en un cincuenta por ciento (50%) para obras de infraestructura, inversión social y el Gobierno Nacional a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces recibirá el otro cincuenta por ciento (50%).

En el caso de San Andrés la contraprestación por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por infraestructura se pagará al departamento por no existir municipio o distrito en dicha isla.

**Parágrafo 1**°. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces, se destinará principalmente a la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia tanto marítima como terrestre.

**Parágrafo 2°.** El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena, concurran con financiación y realización de obras necesarias.

**Parágrafo 3º.** La ejecución de los recursos por percibir y los que se perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículo

**Parágrafo 4º.** El Canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el Canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo.

**Artículo 3°.** *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción, y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorables Congresista,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**

Representante a la Cámara por Antioquia

Partido Alianza Verde

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2019 CÁMARA**

 ***“Por medio del cual se modifica el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias”***

# **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en seis (6) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Justificación. (2) Objetivos. (3) Marco legal. (4) Antecedentes. (5) Modificaciones ley vigente. (6) Impacto fiscal.

1. **JUSTIFICACIÓN**

Es necesario este tipo de proyecto ley que busca que se distribuyan de una manera más igualitaria los recursos que se generan en lo local, pero que el nivel nacional se los apropia, más aún, cuando cada vez a los municipios y distritos se les adjudica más competencias, las cuales muchas veces no pueden atender debido a falta de presupuesto local.

Esta realidad es más evidente si analizamos como se distribuye el recaudo público en donde tan solo el 28% es transferido a los entes territoriales, esto denota una sobre monopolización de los recursos públicos por parte del nivel nacional, causando una cultura de mendicidad, politización e ideologización de los recursos.

Algunos municipios y distritos debido a su ubicación costera y geográfica como es el caso de Cartagena, Buenaventura, Santa Marta, Barranquilla, Turbo entro otros, fueron atractivos para la construcción de puertos marítimos para la importación y exportación de carga.

No todos los municipios y distritos son aptos para contar con este privilegio y por ello deben de percibir una compensación justa, por parte las sociedades portuarias debido a que están usufructuando los terrenos de bajamar, para esto existen las contraprestaciones portuarias las cuales están diseñadas como si fueran un tipo de arriendo, debido a que el área donde están ubicados los puertos es zona de uso público y se les otorga el espacio público por medio de una concesión. El problema radica no en cuanto se cobra por contraprestación sino en cómo se distribuye.

Se divide en dos clases, la primera por usos de infraestructura y la segunda por uso y goce espacio público. De la primera va el 100% para la nación a través de INVIAS y la segunda el 80% para la nación a través INVIAS y tan solo el 20% para el municipio o distritos donde opere el puerto marítimo.

Con lo anterior no se quiere desmeritar la importancia de los puertos para la economía nacional y la conectividad internacional. Pero si se quiere evidenciar una inequidad en cómo se distribuyen estos recursos, a sabiendas de las problemáticas que padecen los municipios y distritos, donde podemos encontrar graves problemas de educación, salud y servicios públicos entre otros.

Para dar solución a estos problemas, la alcaldías necesitan recursos, por ello este proyecto propone aumentar el porcentaje de contraprestación portuaria que reciben los distritos y municipios con puertos marítimos, en donde la contraprestación por uso y goce de espacio público y por infraestructura sea de un 50% para nación a través INVIAS y un 50% para los municipios y distritos con puertos marítimos.

Cabe resaltar las contraprestaciones portuarias no van al presupuesto general de la nación, sino que van a los recursos propios de INVIAS. Ahora bien, el presupuesto de INVIAS para 2018 era de DOS BILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUATRO PESOS ($2.247.448.144.604), para el año 2019 el presupuesto de INVIAS tuvo un crecimiento del 36.2% lo que da TRES BILLONES QUINIENTOS VEINTIÚN MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CUATROCIENTOS DIEZ PESOS ($3.521.773.460.410).

Los dos tipos de contraprestaciones portuarias que percibe INVIAS a 2019 fue de CIENTO OCHENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DOCE MIL OCHOCIENTOS VEINTITRES PESOS ($185.437.312.823), esto equivale a tan solo un 5.27% del presupuesto total, cambiar este porcentaje no es significativo o perjudicaría las inversiones a largo o corto plazo; además, el impacto presupuestal con el cambio propuesto por este proyecto de ley es ínfimo. Por otro lado, a INVIAS le será fácil asimilar este cambio propuesto ya que la fluctuación presupuestal varía mucho cada año. En cambio, para las alcaldías sería una gran fuente de ingreso para la inversión social.

Este proyecto de ley de ninguna forma quiere o propone que las Sociedades Portuaria paguen más contraprestaciones, solo se busca que la distribución porcentual entre la nación, los municipios y distritos de las citadas contraprestaciones portuarias sea igualitaria, de esta forma las alcaldías tendrán mayor presupuesto para inversión social y atención de sus necesidades, de tal manera que no estén supeditadas a esperar recursos del nivel nacional.

Por último, no es justo que los municipios reciban tan bajo porcentaje de contraprestaciones, a sabiendas que tienen que soportar el desgaste que generan los puertos en cuanto a inversión vial y servicios públicos portuarios.

1. **OBJETIVOS:**
	1. **General:**

Distribuir de manera equitativa los recursos de las contraprestaciones portuarias entre la Nación, los distritos y municipios donde operen puertos marítimos, generando de esta forma más recursos para la inversión social.

* 1. **Específicos:**
* Generar ingresos para los municipios y distritos con puertos marítimos con los que se impacte directamente y de manera positiva a las comunidades circundantes de los puertos marítimos.
* Que los municipios y distritos con puertos marítimos tengan la capacidad económica para poder invertir en problemas sociales que se presenten en la comunidad.
* Incrementar el porcentaje recibido por parte de las contraprestaciones por uso de infraestructura y por uso goce temporal, con exclusividad de las zonas de uso público hacia los municipios y distritos donde operan puertos marítimos.
1. **MARCO LEGAL**

Como se ha venido mencionando que se hace necesario revisar la compensación que reciben los municipios y distritos donde operen sociedades portuarias, esto se enmarca desde la Constitución Política en el artículo 361:

**Artículo 361.** Artículo modificado por el artículo [2](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_05_2011.html#2) del Acto Legislativo 5 de 2011:

 “(…) Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como **los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.** (…)**” [Énfasis propio].**

El mandato constitucional anterior ha sido desarrollado en lo que consta a los municipios y distritos con puertos marítimos mediante el artículo 7 de la ley 1 de 1991 (enero 10) el cual en un principio quedó así:

**ARTÍCULO 7º.** ***Monto de la contraprestación***. Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, por vía general, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben dar quienes se beneficien con las concesiones portuarias.

**Esta contraprestación se otorgará a la Nación y a los municipios o distritos en donde opere el puerto, en proporción de un 80% a la primera y un 20% a la segunda**. Para efectos de la metodología, el Gobierno deberá tener en cuenta escasez de los bienes públicos utilizables, los riesgos y costos de contaminación, los usos alternativos, y las condiciones físicas y jurídicas que deberían cumplirse para poder poner en marcha y funcionamiento el terminal portuario. Una vez establecido el valor de la contraprestación, no es susceptible de modificarse.

**Todas las sociedades portuarias pagarán una contraprestación por las concesiones portuarias.** Sin embargo**:**

 7.1. Si la Nación lo acepta, una sociedad portuaria puede pagar en acciones el monto de la contraprestación durante el período inicial de sus operaciones, y sin que el porcentaje del capital que la Nación adquiera por este sistema llegue a exceder del 20% del capital social.

 7.2. Las demás entidades públicas que hagan parte de sociedades portuarias, podrán incluir en sus respectivos presupuestos apropiaciones para aumentar su participación en el capital, facilitando así el pago de la contraprestación.

El artículo anteriormente mencionado de la ley 1 de 1991 (enero 10) se modificó por medio del Artículo 1 de la Ley 856 de 2003 el cual estipula lo siguiente:

**Artículo 7°.** ***Monto de la contraprestación***. Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por concepto del uso de la infraestructura allí existente.

**Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público** las **recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías, Invías**, o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y a los municipios o distritos donde opere el puerto. **La proporción será:** **De un ochenta por ciento (80%) a la entidad Nacional, y un veinte por ciento (20%)** a los municipios o distritos, destinados a inversión social. Las **contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá en su totalidad el Instituto Nacional de Vías, Invías**, o quien haga sus veces. **[Énfasis propio]**

En el caso de San Andrés la contraprestación del veinte por ciento (20%) por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público se pagará al departamento por no existir municipio en dicha isla.

**PARÁGRAFO 1°.** **La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura** a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces**, se destinará especialmente a la** **ejecución de obras** y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial, a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia tanto marítima como terrestre. **[Énfasis propio]**

**PARÁGRAFO 2°.** El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena, concurran con financiación y realización de obras necesarias.

**PARÁGRAFO 3°.** La ejecución de los recursos por percibir y los que se perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículo.

**PARÁGRAFO 4**°. El Canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el Canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo.

Las citas normativas que anteceden puede decirse es lo que hasta el momento se ha desarrollado en el orden Nacional.

Tenemos entonces a nivel constitucional el artículo 361 que estipula que los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales tiene derecho a participar por regalías y compensaciones, esto bajo la lógica que se beneficien por el privilegio de contar con un área de bajamar para explotación portuaria.

En cuanto al artículo 7° de la ley 1 de 1991 (10 enero) estipula como se repartirá porcentualmente del monto de la contraprestación portuaria. En un primer momento el monto por contraprestación se dividía así, 80% para la nación a través de INVIAS y tan solo un 20% para municipios y distritos donde operen puertos. Esto fue cambiado, y se redujo más a lo que recibían los municipios y distritos al dividir las contraprestaciones portuarias en dos, esto por medio del artículo 1 de la ley 856 de 2003, quedando de la siguiente forma: una por uso y goce temporal y el uso exclusivo de las zonas de uso público, en este caso el 80% va para INVIAS y nuevamente tan solo el 20% para la Nación y la nueva contraprestación que es por el uso de la infraestructura iría en un 100% para INVIAS.

El marco legal de contraprestaciones portuarias no responde a preceptos constitucionales de justicia, equidad y descentralización, más aún se hace necesario cambiar estos porcentajes sabiendo de las grandes necesidades sociales como en salud, educación, servicios básicos domiciliarios, alcantarillado entre otros, que padecen los municipios y distritos donde operan puerto y que muchas veces debido a la falta de recursos no pueden invertir en solucionar las problemáticas sociales, por eso se hace necesario que estos municipios y distritos al tener el privilegio de contar con puertos, puedan beneficiarse de una manera justa de estos, sin desconocer que la nación también deba beneficiarse.

1. **ANTECEDENTES**

El contexto normativo de los puertos marítimos ha venido cambiando paulatinamente, con un primer viraje de noventa grados que se aprecia en 1991 en donde se liquida Colpuertos, dando inicio a una privatización de los puertos marítimos en Colombia. Lo anterior dio paso a un nuevo marco legal para el sector portuario mediante la ley 1 de 1991 (enero 10).

La historia de los puertos en donde se ejerce la actividad de importación y exportación en Colombia, comienza con la creación de la Empresa Puertos de Colombia- Colpuertos, la cual fue creada por medio de la ley 159 de 1959; esta tuvo una primera etapa de (1959-1974) donde fue totalmente centralizado tanto su manejo presupuestal como gerencial. En 1974 se da inicio a la segunda etapa donde se descentraliza Colpuertos, esta descentralización trajo consigo varios cambios que produjo, que para 1982 la empresa entrará en crisis, en 1991 se liquidar y pasa a manos de privados.

El presente proyecto de ley parte de una inequidad de distribución de la riqueza que genera un bien público, en este caso puntual, los puertos marítimos, partiendo del hecho que solo unos cuantos municipios y distritos cuentan con tal privilegio, y por ende el beneficio que ello debe ser mayor. Estos municipios solo cuentan con un escaso 20% de contraprestación portuaria por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público, y con un 0% de contraprestación por el uso de la infraestructura.

Pasando al área legislativa, una iniciativa similar fue presentada hace cuatro (4) años por el entonces senador Edison Delgado Ruiz, fue el proyecto de ley 015 de 2015 de Senado *“por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la ley 856 de 2003 y se dictan otras disposiciones”.* Esta iniciativa buscaba que los municipios y distritos donde funcionan puertos reciban el 60% de la contraprestación por el uso temporal de las playas y bajamares y de igual manera, el 60% de la contraprestación por el uso de la infraestructura. Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del instituto nacional de vías – INVIAS, o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad y los municipio o distritos donde opere el puerto.

La anterior iniciativa mencionada llegó hasta segundo debate del Senado, pero fue archivada de acuerdo al artículo 190 de la ley 5 de 1992 y 162 de la Constitución Política, vencimiento de términos.

1. **MODIFICACIONES LEY VIGENTE**

|  |
| --- |
| **MODIFICACIONES ARTÍCULO 7° DE LA LEY 1 DE 1991** |
| **LEY ACTUAL** | **PROYECTO DE LEY PROPUESTO**  |
| LEY 856 DE 2003(Diciembre 21)“Por la cual se modifica el artículo 7º de la Ley 1ª de 1991.” | PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2019 CÁMARA"Por medio del cual se modifican el porcentaje de repartición de las contraprestaciones portuarias" |
|   | Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Artículo 7° de la ley 1 de 1991, con el fin de cambiar el porcentaje de distribución de las contraprestaciones portuarias y de esta forma aumentar los recursos de las alcaldías o distritos donde operen terminales marítimos.  |
| ARTÍCULO 1º. Modifica el Artículo 7 de la Ley 1 de 1991. El artículo 7º de la Ley 1º de 1991 quedará así:  ARTÍCULO 7º. Monto de la contraprestación. Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por concepto del uso de la infraestructura allí existente.  Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y a los municipios o distritos donde opere el puerto. La proporción será: De un ochenta por ciento (80%) a la entidad Nacional, y un veinte por ciento (20%) a los municipios o distritos, destinados a inversión social. Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá en su totalidad el Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces. En el caso de San Andrés la contraprestación del veinte por ciento (20%) por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público se pagará al departamento por no existir municipio en dicha isla.  PARÁGRAFO 1º. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces, se destinará especialmente a la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia tanto marítima como terrestre. PARÁGRAFO 2º. El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena, concurran con financiación y realización de obras necesarias. PARÁGRAFO 3º. La ejecución de los recursos por percibir y los que se perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículo.  PARÁGRAFO 4º. El Canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el Canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo.  | Artículo 2°. El artículo 7° de la Ley 1ª de 1991, quedará así:Artículo 7°. Monto de la contraprestación. Periódicamente el Gobierno Nacional definirá, en los planes de expansión portuaria, la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben pagar quienes obtengan una concesión o licencia portuaria, por concepto del uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por concepto del uso de la infraestructura allí existente.Las contraprestaciones por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público las recibirá la Nación a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces, incorporándose a los ingresos propios de dicha entidad, y los municipios o distritos donde opere el puerto. La proporción será de un cincuenta por ciento (50%) a la entidad Nacional, y un cincuenta por ciento (50%) a los municipios o distritos, que lo destinarán a inversión social o para obras que complementen la competitividad portuaria. Las contraprestaciones por el uso de la infraestructura las recibirá el municipio o distrito en un cincuenta por ciento (50%) para obras de infraestructura, inversión social y el Gobierno Nacional a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces recibirá el otro cincuenta por ciento (50%).En el caso de San Andrés la contraprestación por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y por infraestructura se pagará al departamento por no existir municipio o distrito en dicha isla.PARÁGRAFO 1°. La contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructura a través del Instituto Nacional de Vías, Invías, o quien haga sus veces, se destinará principalmente a la ejecución de obras y mantenimiento para la protección de la zona costera, dragado de mantenimiento y/o profundización, construcción y/o mantenimiento de estructuras hidráulicas de los canales de acceso a todos los puertos a cargo de la Nación, para el diseño, construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso terrestre, férrea, acuático y fluvial a los puertos del respectivo distrito o municipio portuario y a las obras de mitigación ambiental en el área de influencia tanto marítima como terrestre. PARÁGRAFO 2°. El canal de acceso del Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias estarán a cargo de la Nación, para lo cual podrán destinar los recursos a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de que otras entidades incluida Cormagdalena, concurran con financiación y realización de obras necesarias. PARÁGRAFO 3º. La ejecución de los recursos por percibir y los que se perciban por concepto de las contraprestaciones a que se refiere el presente artículo, a partir de la vigencia de la presente ley por cada puerto, se hará en una proporción igual al valor de la contraprestación aportada por cada puerto para financiar las actividades a que se refiere el parágrafo primero del presente artículoPARÁGRAFO 4º. El Canal de acceso al puerto de Cartagena, incluido el Canal del Dique, podrá invertir la contraprestación que reciba la Nación por concepto de zonas de uso público e infraestructuras en obras complementarias y de mitigación del impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo primero del presente artículo. |
| ARTÍCULO 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias. | Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias. |

1. **IMPACTO FISCAL**

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

“**El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas**, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa**:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

**Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.**

**Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.**” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (…). El artículo 7º de la Ley819/03 no

puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

No obstante, lo anterior, es necesario indicar que el impacto fiscal de este proyecto es positivo para las alcaldías y distritos donde operan puertos, pues se les incrementa el presupuesto para poder realizar inversión social e infraestructura. En cuanto a INVIAS el impacto es leve ya que las contraprestaciones portuarias para el 2019 solo representan el 5.27% ya que cuentan con un presupuesto de 3,5 billones de pesos, es ínfimo lo que representa a las contraprestaciones portuarias, por otro lado, el presupuesto de esta entidad fluctúa cada año lo que prepararía para ajustar su presupuesto en la siguiente vigencia, esto genera que lo propuesto sea fácil de incorporar.

Como se ha venido explicando con antelación las contraprestaciones se dividen en dos una por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y otro por el uso de infraestructura. La distribución porcentual entre la Nación a través de INVIAS, y los municipios y distritos es la siguiente y explica de cómo está estipulado en la ley vigente y la propuesta de este proyecto de ley:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   | **Municipio y Distrito con puertos marítimos** | **Nación a través de INVIAS** |
| **Tipo de Contraprestación Portuaria** | **ESPACIO PUBLICO** | **INFRAES.** | **ESPACIO PUBLICO** | **INFRAES.** |
| **Distribución Vigente** | 20% | 0% | 80% | 100% |
| **Distribución Propuesta**  | 50% | 50% | 50% | 50% |
| \*ESPACIO PUBLICO = Contraprestación por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público |
| \*INFRAS. = Contraprestación por uso de infraestructura |

Cabe aclarar que tanto en la normatividad vigente como en el proyecto de ley presentan dos excepciones, la primera es que en el caso de San Andrés al ser departamento y no haber munición o distrito en la isla, la contraprestación por el uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público, será girado al departamento en el mismo porcentaje. El otro caso es el de Barranquilla que mediante la resolución 1882 de 2009 de INVIAS cede el recaudo de la contraprestación portuaria a la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena – Cormagdalena.

La tabla a continuación expone los ingresos por contraprestación portuaria, por uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público de los distritos y los municipios donde operan puertos marítimos entre los años 2004- 2014; información extraída del proyecto de ley 015 de 2015 Senado, debido a que desde el 2010 INVIAS no recibe contraprestación de los puertos de parte de Barranquilla debido a que son giradas a Cormagdalena, información que se encuentra parcial.

|  |  |
| --- | --- |
| **ZONA PORTUARIA** | **2004 - 2015** |
| **ALCALDIA** | **INVIAS** | **TOTAL** |
| **ESPACIO PUBLICO** | **INFRAES.** |
| BARRANQUILLA | 17.508 | 70.033 | 16.688 | 104.229 |
| RIOHACHA | 13.120 | 52.479 | 18.554 | 84.153 |
| CARTAGENA | 32.622 | 130.488 | 81.005 | 244.115 |
| COVEÑAS | 1.920 | 7.681 | 7.205 | 16.806 |
| STA. MARTA | 22.985 | 91.941 | 36.563 | 151.489 |
| BUENAVENTURA  | 32.239 | 128.956 | 122.079 | 283.274 |
| TUMACO | 2.060 | 8.238 | 3.313 | 13.611 |
| TURBO | 55 | 221 | 70 | 346 |
| SAN ANDRES | 37 | 147 | 312 | 496 |
| **TOTALES** | **$ 122.546** | **$ 490.184** | **$ 285.789** | **$ 898.519** |
| \* Cifras expresadas en millones. |
| \* Datos de Barraquilla son solo hasta el 2009 |

Como se puede apreciar en la anterior tabla hay una gran disparidad en cuanto a lo que reciben las alcaldías y lo que recibe la nación a través de INVIAS, esta manera injusta de repartición de la contraprestación portuaria ha generado que entre 2004 al 2015 las alcaldías dejaron de percibir cerca de $326.714 millones de pesos al no ser igualitaria la repartición.

Las tablas a continuación muestran el recaudo y distribución de las contraprestaciones de los últimos cuatro (3) años de los distritos con los principales puertos marítimos.

|  |  |
| --- | --- |
| **ZONA PORTUARIA** | **2016** |
| **ALCALDIA** | **INVIAS** | **TOTAL** |
| **ESPACIO PUBLICO** | **INFRAES.** |
| BARRANQUILLA | N/R | N/R | N/R | N/R |
| CARTAGENA |  2.506  | 10.025 | 2.749 | 15.280 |
| STA. MARTA Y CIENAGA |  8.371  | 33.482 | 7.518 | 49.371 |
| BUENAVENTURA  |  6.558  | 26.232 | 17.585 | 50.375 |
| **TOTALES** | **$ 17.435** | **$ 69.739** | **$ 27.852** | **$ 115.026** |
| \* Cifras expresadas en millones. |
| N/R= No reportado |

|  |  |
| --- | --- |
| **ZONA PORTUARIA** | **2017** |
| **ALCALDIA** | **INVIAS** | **TOTAL** |
| **ESPACIO PUBLICO** | **INFRAES.** |
| BARRANQUILLA | N/R | N/R | N/R | N/R |
| CARTAGENA |  4.460  | 17.839 | 2.458 | 24.757 |
| STA. MARTA Y CIENAGA |  9.278  | 37.111 | 8.928 | 55.317 |
| BUENAVENTURA  |  8.556  | 34.225 | 22.484 | 65.265 |
| **TOTALES** | **$ 22.294** | **$ 89.175** | **$ 33.870** | **$ 145.339** |
| \* Cifras expresadas en millones. |
| N/R= No reportado |

|  |  |
| --- | --- |
| **ZONA PORTUARIA** | **2018** |
| **ALCALDIA** | **INVIAS** | **TOTAL** |
| **ESPACIO PUBLICO** | **INFRAES.** |
| BARRANQUILLA | N/R | N/R | N/R | N/R |
| CARTAGENA | 5647 | 22.587 | 2.426 | 30.660 |
| STA. MARTA Y CIENAGA | 7131 | 28.523 | 8.478 | 44.132 |
| BUENAVENTURA  | 14815 | 59.261 | 24.814 | 98.890 |
| **TOTALES** | **$ 27.593** | **$ 110.371** | **$ 35.718** | **$ 173.682** |
| \* Cifras expresadas en millones. |
| N/R= No reportado |

La siguiente tabla muestra un comparativo de totalidad de las contraprestaciones percibidas por los entes territoriales con puertos marítimos e INVIAS, entre el 2016 al 2018 versus a los que hubiesen recibido si la propuesta de este proyecto de ley hubiese estado implementada desde el 2016.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **CONTRAPRESTACION**  | **ALCALDIA** | **INVIAS**  | **TOTAL** |
| **TOTAL 2016-2018** | 67.321 | 269.285 | 434.046 |
| **CAMBIO PROPUESTO**  | 217.023 | 217.023 | 434.046 |

Finalmente, **se reitera que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida consiste en redistribuir los mismos recursos entre la Nación y las entidades territoriales**, dándole vigor y sustento al artículo 1 de la Constitución Política de Colombia de Colombia.

De tal modo, causa un leve impacto fiscal negativo al presupuesto de INVIAS al disminuir el porcentaje que recibe por contraprestaciones portuarias, en cambio la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para los distritos y municipios con puertos marítimos, los cuales se representan en una descentralización real de recursos por parte de la nación hacia los municipios que se deberían beneficiar por tener los puertos.

Del Honorables Congresista,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**

Representante a la Cámara por Antioquia

Partido Alianza Verde