

PROYECTO DE LEY # DEL DE OCTUBRE DE 2021 CÁMARA

**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY
56 DE 1981**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. El artículo 4 y su párrafo de la Ley 56 de 1981 quedará así:

“La entidad propietaria de las obras reconocerá anualmente a los municipios de que trata el artículo 1º. de esta ley.

- a) Una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos;
- b) El impuesto predial que corresponda a los **predios**, edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las **zonas de embalse**, las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos.

PARÁGRAFO. La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria -avaluada por el valor catastral promedio por hectárea **urbana** en el resto del municipio- una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio, **en la respectiva anualidad fiscal**”.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Artículo 5º de la Ley 56 de 1981. Quedará así:

“Los municipios en cuyo territorio se construyan las obras a que se refiere esta ley, constituirán fondos especiales cuyos recursos estarán destinados a inversión, de conformidad con el párrafo 2º de este artículo.

Los recursos de estos fondos provendrán del pago que las entidades propietarias deberán hacer a los municipios de un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona y que pagarán, por una sola vez, a los respectivos municipios, independientemente del pago del precio de compraventa a sus propietarios. El avalúo catastral, base para este pago será el último hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por las entidades regionales autorizadas para ello, a la fecha en que la zona de las obras a que esta ley se refiere, sea declarada de utilidad pública.

Parágrafo 1º. Dicha suma será pagada así:

a) A más tardar en la fecha de apertura de la licitación de las obras civiles principales, un primer contado equivalente al 50% de la suma total de los avalúos catastrales de los predios que haya adquirido y programe adquirir la entidad propietaria según el estudio socio-económico de que trata el artículo 6º. de esta ley.

b) El 50% restante se irá pagando a medida que se registre la escritura de cada uno de los predios que se adquieran.

Parágrafo 2º. Los recursos a que se refiere este artículo **sólo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en los planes de gobierno y de desarrollo municipal (educación, salud, deporte, recreación, cultura y el turismo y su infraestructura), con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.**

ARTÍCULO TERCERO. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación **y deroga el artículo 6 de la Ley 56 de 1981** y todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Autores:



ESTEBAN QUINTERO CARDONA
CÁMARA DE REPRESENTANTES – ANTIOQUIA
Partido Centro Democrático



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Coautores:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presentamos en agosto del año pasado el Proyecto de Ley número 353C de 2020, que pretendía modificar la Ley 56 de 1981, iniciativa que no fue tramitada y no tuvo ningún debate en la legislatura pasada 2020-2021. Nuevamente, dada la importancia presentamos a consideración del Congreso esta iniciativa que busca hacer parcialmente justicia y propender por la equidad con los territorios que le generan gran parte de la energía eléctrica al país. Entendiendo la relevancia de socializar la iniciativa con todos los interesados, tuvimos tres audiencias con el Gerente y el staff administrativo de Empresas Públicas de Medellín (EPM), una de las empresas generadoras de energía más importante del país, así como reiterativos encuentros con los alcaldes y líderes sociales de las zonas de embalses de la Región.

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

El impuesto predial o catastral está establecido como uno de los principales recursos o ingresos propios de los municipios, por leyes como la 20 de 1908, 88 de 1910, 34 de 1920 y 149 de 1988. La ley 14 de 1983 es la norma especial sobre los impuestos de carácter municipal y la Ley 44 de 1990 la denominó impuesto predial unificado, por cuanto fusionó los gravámenes de predial, parques y arborización, estratificación socioeconómica, y sobretasa del levantamiento catastral; de manera general estableció unas tarifas entre el 1 y el 16 x 1000 y excepcionalmente hasta el 33 x 1000 para “lotes de engorde”.

Ante la necesidad de adecuar el esquema tributario para las empresas generadoras de energía, así como la compra de propiedades para “inundar” y construir embalses, se buscó un régimen especial por parte del Congreso para “compensar” a los municipios generadores. Para ello, se expidió la Ley 56 del año 1981. En esta norma, que regula “sobre obras públicas de generación eléctrica...”, se creó en el capítulo II, el denominado IMPUESTO PREDIAL COMPENSADO”; por su parte, el artículo 4 regula que la entidad propietaria de las obras públicas de generación eléctrica reconocerá anualmente a los municipios, literal “a. Una suma de dinero que compense el impuesto predial que deje de percibir por los inmuebles adquiridos”. Así nació este “Impuesto Predial Compensado” (IPC), que si bien tiene los elementos constitutivos del predial, se diferencian en sus implicaciones impositivas. En la práctica se cambia el “unificado” por el “compensado”. Esta Ley fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-149 de 1994.

Las comunidades de los municipios “embalsados” han venido reclamando que las empresas públicas y privadas propietarias de esos predios “inundados”, paguen el Impuesto Predial Unificado (Ley 14/83 y 44/90), que han dejado de percibir en estos más de 40 años al pasar estas empresas a ser sus propietarias. Esta posibilidad de cobrar el predial unificado tiene muchas controversias sobre su viabilidad jurídica. Una de ellas, sobre qué predio o bien inmueble, ya “inundado”, se haría el avalúo o la actualización catastral que es la base gravable tanto del predial unificado, como la del compensado.

Es por esto que, el presente Proyecto pretende, manteniendo el núcleo fundamental de la Ley 56/81, buscando con unos cambios parciales, alcanzar “actualizar” la forma de liquidar esta compensación anual, para que estas entidades territoriales obtengan de manera gradual y equitativa unos mayores ingresos compensados, como fue el espíritu de la Ley 56, para los territorios que tuvieron que dejar de percibir su mayor ingreso tributario, el predial unificado.

MODIFICACIONES A LA LEY 56 DE 1981

1. BASE GRAVABLE (Parágrafo artículo 4)

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

2. TASA (Tarifa)

El otro elemento del IPC, contemplado en la parte final del párrafo del artículo 4, es la denominada tasa, al cual le agregamos en el texto del proyecto de ley: "... con el promedio en la respectiva anualidad fiscal"; esta adición es con el objetivo de actualizar esas tarifas al promedio que cada municipio tenga, en el momento de pagarle a la respectiva empresa de energía, esa compensación. De paso se corrige una práctica, originada en el Decreto Presidencial #2024 de 1982, según el cual el promedio, hoy 40 años después de haberse fijado esa tasa es, a la fecha del 5 de octubre de 1981, el 4 x 1000. Lo que significa que se petrificó ese Impuesto Predial Compensado desde 1981, que según los municipios es una tarifa estática del 4x1000, cuando las leyes 14 de 1983 y 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011, en su artículo 23, establece para ese tipo de predios una tarifa como mínimo del 5 x 1000 y los promedios hoy en cada entidad territorial pueden estar entre el 6 y el 8 x 1000.

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

Este proyecto modifica parcialmente el literal b, del artículo 4, literal que sí regula con sus características el Impuesto Predial Unificado de las leyes 14 y 44 de los años 83 y 90 respectivamente, para los otros bienes inmuebles que no hacen parte de las propiedades que fueron o sean "embalsadas". Se pretende clarificar que todos esos bienes inmuebles fuera de los embalses (áreas no inundadas), que posean las empresas tanto públicas como privadas de generación eléctrica, paguen ese impuesto predial como lo hacen todos los contribuyentes en el país, excluyendo expresamente las zonas utilizadas por los embalses y manteniendo en esa excepción "... las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas y sus equipos", que trae la Ley 56. Muchas empresas de generación de energía ni siquiera pagan las tarifas del Impuesto Predial Unificado, ni el impuesto de construcción por sus bienes inmuebles destinados para otros fines.

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

Se modifica la redacción del párrafo 2 del artículo 5, actualizándose a la normatividad vigente como es la elección popular de alcaldes, el voto programático (Ley Estatutaria 131 de 1994), los programas de Gobierno, el plan de desarrollo municipal y la revocatoria del mandato, normas constitucionales y legales expedidas con posterioridad a la Ley 56 de 1981 y que obliga a los alcaldes a cumplir el programa de gobierno con el cual se inscribieron (voto programático).

Se mantiene la obligación de destinarlos exclusivamente para inversión, en programas sociales de educación, salud, deporte, recreación, cultura y el turismo y su infraestructura y se agrega la priorización para obras de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. Así se evita que estos recursos se vayan a gastos de burocracia y funcionamiento.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este proyecto de Ley mantiene la estructura fundamental de la Ley 56 y le hace modificaciones parciales a los elementos constitutivos del "Impuesto Predial Compensado" que esta Ley creó (parágrafo del art. 4). Por otra parte, precisa y excluye los bienes inmuebles objeto del Impuesto Predial Unificado (literal b, del artículo 4), y mejora y actualiza la redacción de la destinación de estos recursos (parágrafo 2 del artículo 5, de conformidad con la norma constitucional de la elección popular de alcaldes y la Ley Estatutaria del voto programático).

En relación con la parte jurídica, en el proyecto reafirmamos la competencia del legislador en cuanto a los tributos fiscales (impuestos, tasas, contribuciones) y la "conurrencia" de las entidades territoriales en la fijación de los elementos de los mismos. Como se manifestó en la Sentencia C-1097 de 2001, "en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos", reafirmado en la Sentencia C-891/2012. Esta competencia de las corporaciones públicas de elección popular fue excedida por un decreto del ejecutivo, al congelar, en octubre 5 de 1981, el cálculo de las tarifas (tasas) que es uno de los elementos estructurales del predial. Durante 40 años de vigencia de la Ley 56/81 han estado estáticas y petrificadas estas tasas.

Se consolida el cumplimiento de los principios de los impuestos como son la progresividad, equidad y eficiencia, sobre unos tributos territoriales, que son propiedad constitucional de los municipios y departamentos, y en el caso del predial es el ingreso propio más importante de la mayoría de los municipios del país.

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

Para ejemplarizar la equidad que pretendemos en este proyecto se puede plantear el caso del municipio de El Peñol en Antioquia. Éste recibió como Impuesto Predial Compensado el año pasado, sólo 320 millones de pesos; este pago de EPM, es como compensación por lo dejado de percibir por predial y corresponde al 45% del total del área del municipio que fue embalsada (2.787 hectáreas), y del total del Impuesto Predial

Unificado que recibe El Peñol este año (más de 1.000 millones), lo que paga EPM es el 30% del IPC (sobre el 45% del área “inundada”).

De ser aprobada esta iniciativa legislativa se aplicaría también a los nuevos proyectos de generación de energía eléctrica en toda Colombia, destacando que el beneficio de la ley garantizaría más y adicionales recursos de compensación para los municipios que impactará megaobras como Hidroituango, que generará el 17% de la energía del país, y ocupará sus predios “inundándolos” en más de 10 km2. De esta manera, los municipios que guardan relación con esta obra recibirían, por medio del IPC, 500 millones de pesos adicionales anuales en caso tal de que se apruebe esta iniciativa legislativa.

Para terminar, el costo fiscal de este Proyecto de Ley es mínimo. En el caso de Antioquia, por este Impuesto Predial Compensado cerca de 50 municipios, que hoy generan más del 40% de la energía de todo el país, sólo reciben anualmente 3.200 millones de pesos de Empresas Públicas de Medellín, mientras que Medellín recibe de transferencias de las mismas EPM, este año, 1.5 billones, o sea que la totalidad de los municipios que le generan gran parte de la energía al país y al Departamento sólo reciben por un ingreso propio como lo es el predial compensado menos del 1% (0.2 %) de lo que recibirá la Capital del Departamento.

Es de resaltar que este Proyecto de Ley fue socializado con la comunidad, los municipios, los mecanismos de asociatividad territorial (LOOT), como lo son las asociaciones de municipios, y las provincias de las regiones de Oriente y Norte de Antioquia, que tienen las mismas demandas como la mayoría de municipios de embalses del país. Siendo así, se espera, por parte de los Honorables Congresistas, podamos convertir este proyecto en Ley de la República y así con equidad y gradualidad actualizar este importante ingreso para los municipios que nos posibilita tener la energía eléctrica en todo el país.

De los Honorables Congresistas,

Autores:



ESTEBAN QUINTERO CARDONA
CAMARA DE REPRESENTANTES – ANTIOQUIA
Partido Centro Democrático



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático