Bogotá D.C. 28 de abril de 2021

Doctor

**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al proyecto de ley 353 de 2020 Cámara **Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981.**

Respetado Doctor,

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, conforme a las disposiciones contenidas en la ley 5ª de 1992 y las demás normas que regulan la materia, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, al proyecto de ley 353 de 2020 Cámara Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981.

*Cordialmente,*



 

Juan Pablo Celis Vergel Jhon Jairo Berrio Lopez

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Coordinador ponente Departamento de Antioquia



Kelyn Johana González Duarte

Representante a la Cámara

Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Proyecto de ley 353 de 2020 Cámara **Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981.**

1. **ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley 353 de 2020 Cámara Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981 es de autoría de los Honorables Representantes a la Cámara ESTEBAN QUINTERO CARDONA, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, JHON JAIRO BERRIO LOPEZ, ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA, MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO, EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, MILTON HUGO ANGULO VIVEROS, JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO, YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE, OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES, GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI y los Senadores de la República ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO, PALOMA VALENCIA LASERNA, RUBY HELENA CHAGÜI SPATH, GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO, JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS, CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA.

1. **OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El presente Proyecto tiene como propósito, “manteniendo el núcleo fundamental de la Ley 56/91, buscando con unos cambios parciales, alcanzar “actualizar” la forma de liquidar esta compensación anual, para que estas entidades territoriales obtengan de manera gradual y equitativa unos mayores ingresos compensados, como fue el espíritu de la Ley 56, para los territorios que tuvieron que dejar de percibir su mayor ingreso tributario, el predial unificado”.

1. **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**
2. **Estructura del proyecto**

El proyecto de ley se encuentra integrado por tres (03) artículos, además del título. Dentro de estos se encuentra el desarrollo de la iniciativa y la vigencia de la misma.

1. **Consideraciones del proyecto**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Al terminar el siglo XIX y fruto de la iniciativa privada empezaban operaciones en algunas regiones del país las generadoras de energía. Estas surtían algunas necesidades de alumbrado público de la capital y a algunas ciudades, y de igual manera, a pocas familias pudientes. A principios del siglo XX, el Estado se interesó por el servicio de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía y realizó algunas alianzas público privadas para la prestación del servicio de fluido eléctrico. Para el caso de Antioquia, esto se dio por medio de la Compañía Antioqueña de instalaciones Eléctricas, antecesora de EPM, hoy en día Empresas Públicas de Medellín.

Entre los años 30 en adelante, del pasado siglo, y con el arribo legislativo de la ley 109 de 1936 y el decreto 1606 de 1937 se demarca la línea del desarrollo del sector eléctrico y la búsqueda estatal de la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios para los habitantes del territorio Nacional. A partir de esta legislación, otros desarrollos legislativos autorizaron recursos para la instalación de más generadoras de energía, crearon entidades y reglamentaron las mismas.

La reforma constitucional de 1954 denota otro momento histórico para el país en la prestación de los servicios públicos. Lo anterior, autorizando la creación de establecimientos públicos con personería jurídica autónoma y con el nacimiento de la Corporación autónoma regional del Valle del Cauca y la transformación jurídica de la Empresa de Energía de Bogotá y de las Empresas Públicas de Medellín. Dicha autonomía, les permitió tener relaciones económicas directas con la nación y acceder a la banca mediante la contratación de empréstitos.

Entre 1970 y 1990 se construyeron grandes proyectos de generación de energía entre ellos Chivor, Betania, el Guavio, Peñol-Guatapé y San Carlos, centrales que abastecen la demanda Nacional. Con el surgimiento de las represas varios de los pobladores observaron, con embalse del agua de los ríos en sus territorios, la posibilidad de desarrollar emprendimientos turísticos en estos. De este modo, visualizaron en el espejo de agua una razón para prestar servicios de sano esparcimiento, hotelería, gastronomía y otras actividades comerciales.

Para el año de 1981 se expide la ley 56 *“por medio de la cual se dictan normas de obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras”***.** Esta normatividad, en el contexto de la época, tenía como teleología incentivar aquella multiplicidad de emprendimientos nacionales fruto de la producción de energía y para ello se creó un arsenal garantístico de beneficios en relación con los bienes de su propiedad y los tributos que debían pagar a los municipios donde tienen asentamiento. Municipios, que, vale aclarar, a la fecha no han logrado beneficiarse realmente en sus finanzas de la forma que esperaban.

Esta norma congeló el pago del impuesto predial por parte de las generadoras de energía de carácter pública y privada en Colombia y desarrolló una simple compensación. La misma que es imperceptible por parte de las entidades territoriales, las cuales se acostumbraron anualmente a escuchar las ganancias millonarias que perciben las entidades generadoras fruto de la materia prima-agua que producen en los municipios, especialmente del departamento de Antioquía.

Con la llegada de la Constitución de 1991 los servicios públicos domiciliarios pasaron a tener un lugar de privilegio en nuestra Carta Política. Así, los artículos 365 de la Constitución y siguientes son desarrollados por el legislador mediante las leyes 142 y 143 las cuales son reglamentadas por un número plural de decretos que precisan los derechos, el servicio y la eficiente prestación universal de los mismos.

A la fecha, por fortuna en el país se vienen desarrollando otras obras públicas, privadas y mixtas en el país dispuestas a la generación de energía que van a beneficiar en el presente y futuro a las diferentes localidades y generaciones de ciudadanos.

Actualmente “en Colombia existen 35 embalses con volúmenes superiores a los mil millones de metros cúbicos; la mayoría de ellos tienen por finalidad la generación de energía hidroeléctrica. Sus áreas varían entre 0.2 y 74 km² y una capacidad de generación entre los 10 y 1000 MW. El Área Hidrográfica del Alto Magdalena cuenta con el 36% del volumen total almacenado en embalses, mientras que en el Medio Magdalena se localiza el 17%. En el alto Magdalena, el río Yaguará almacena el 17% del total nacional; el río Sinú en el área hidrográfica del Caribe, el 16%; el río Nare, en el Medio Magdalena, el 14%; y el río Bogotá almacena el 11%. El área hidrográfica del Amazonas no tiene embalses en su territorio.

Hoy en día existen en el país cerca de 70 instalaciones hidroeléctricas cuya capacidad va desde menos de 1MW hasta 1,500 MW. Sin embargo la gran mayoría de la hidroelectricidad (98% de la potencia y 99% de la energía) corresponde a 35 centrales que operan con agua almacenada en 35 embalses; siete de los cuales fueron construidos primordialmente para suministro de agua potable. La energía almacenable máxima en el sistema de embalses colombianos es de cerca de 14000GWh, como la demanda diaria es del orden de 125 GWh/día. Este dato indica que el embalse agregado podría soportar cerca de 400 días (13 meses) de verano intenso.

Para que la topografía almacene esa cantidad de energía puede incluir el ingreso de varios tipos de caudales, como aportes: confluencia de ríos, desviaciones y bombeos de caudales de cuencas vecinas, caudales turbinados y vertidos de otros proyectos aguas arriba en la cadena; y salidas de agua por caudales para otros usos como: acueducto, riego, caudales de restitución y ecológicos, infiltraciones y evaporación”.[[1]](#footnote-1)

Para la generación de energía eléctrica se requiere de la inundación de una zona de embalse, o de depósito artificial de agua. En muchos municipios del país se ha impuesto la inundación de sus territorios para llevar a cabo tales propósitos, causando con ello un cambio y unas alteraciones en varios aspectos.

**“Alteraciones que generan los embalses.**

* Alteración del régimen hidrológico natural: inundaciones en regiones aguas arriba, disminución de los caudales agua abajo.
* Modificación de las condiciones geomorfológicas del cauce: Sedimentación.
* Alteración de las zonas bajas que perturba el ciclo natural de peces y otros organismos acuáticos (alteración de corredores ecológicos naturales).
* Alteración de los hábitats y los paisajes fluviales – fragmentación del hábitat fluvial.
* Desaparición de tierras cultivables y dificultades en la navegación fluvial.
* Desplazamiento de comunidades enteras.
* Cambios forzados en las actividades de subsistencia y en la economía de los municipios.
* Aumento de la evaporación.

En resumen, los cambios importantes se dan en la estructura económica y social, en los patrones culturales, en las condiciones ecológicas y climáticas y una modificación sustancial en la disponibilidad y uso de los recursos naturales son algunos de los efectos que en el corto plazo pueden alterar la vida de una comunidad o las características mismas de las regiones afectadas por los proyectos.

Una de las principales causas de la problemática de los recursos hídricos es que las tarifas de agua consideran solo el costo financiero de brindar el servicio de abastecimiento, sin incluir los costos ambientales en que se debe incurrir para disponer de agua en calidad y cantidad socialmente aceptables. Esta debilidad tarifaria ha provocado el desperdicio de agua, el agotamiento de acuíferos y la degradación de grandes cuerpos de aguas superficiales, lo que ha puesto en alto riesgo tanto la inversión económica instalada como el bienestar de la población en general.

La construcción de los embalses representa por tanto costos sociales, costos que necesariamente deberán ser sopesados con los beneficios de disponer del servicio y con las compensaciones fiscales que la Ley 99 de 1993 ha dispuesto para “INDEMNIZAR” a los municipios y comunidades por los daños causados. La destinación de los recursos según la ley 99, no apunta en su totalidad a resolver los problemas socio ambientales que afectan la conservación del recurso, no se ocupa de los alcances que de fondo inciden en la sostenibilidad de los mismos, y por ende del desarrollo humano e institucional del territorio”.[[2]](#footnote-2)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es claro que los municipios no llegan a tener una más justa compensación ante el fuerte impacto que reciben y solo con la formulación de una política de sensatez y coherencia en un cobro diferenciado para el sector eléctrico, se dará el fortalecimiento de las economías regionales que sacrificaron los mejores recursos de sus bases productivas, en favor del crecimiento de un sector trascendental para el país como es el eléctrico.

**MODIFICACIONES A LA LEY 56 DE 1981[[3]](#footnote-3)**

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 solo se cambia que el valor catastral se “promedie” por hectárea urbana.

1. TASA (Tarifa)

El otro elemento del IPC, contemplado en la parte final del parágrafo del artículo 4, es la denominada tasa, al cual le agregamos en el texto del proyecto de ley: “… con el promedio en la respectiva anualidad fiscal”, esta adición es con el objetivo de actualizar esas tarifas al promedio que cada municipio tenga, en el momento de pagarle la respectiva empresa de energía, esa compensación. De paso se corrige una práctica, originada en el decreto presidencial #2024 de 1982, según el cual el promedio para el Ejecutivo, hoy 40 años después de haberse fijado esa tasa, es a la fecha del 5 de octubre de 1981. Lo que significa que se congeló 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.

1. 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 ni sus equipos”, que trae la Ley 56.

1. DESTINACIÓN RECURSOS (Art. 5, parágrafo 2)

Se modifica la redacción del parágrafo 2 del artículo 5, actualizándose a la normatividad vigente como es la elección popular de alcaldes, el voto programático, los programas de Gobierno, el plan de desarrollo municipal y la revocatoria del mandato, normas constitucionales y legales expedidas con posterioridad a la Ley 56 de 1981.

Se mantiene la obligación de destinarlos para inversión y se agrega la priorización para obras de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. Así se evita que estos recursos se vayan a gastos de funcionamiento.

De acuerdo a 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).

1. **ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, los congresistas que tengan intereses en empresas del sector se deben declarar impedidos.

Sin embargo, es necesario aclarar que, el conflicto de interés es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si lo contenido en el proyecto puede generarle una situación particular que le lleve a presentar un impedimento.

1. **PROPOSICIÓN**

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente dar Primer Debate al proyecto de ley 353 de 2020 Cámara **Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981.**

Cordialmente,



 

Juan Pablo Celis Vergel Jhon Jairo Berrio Lopez

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Coordinador ponente Departamento de Antioquia



Kelyn Johana González Duarte

Representante a la Cámara

Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

Proyecto de ley 353 de 2020 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 parágrafo de la Ley 56 de 1981 quedará así:

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

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 el plan de desarrollo municipal, 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 todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 

Juan Pablo Celis Vergel Jhon Jairo Berrio Lopez

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Coordinador ponente Departamento de Antioquia



Kelyn Johana González Duarte

Representante a la Cámara

Ponente

1. Luis Diego Vélez Gómez MBA

Docente – investigador

Facultad de Minas

Universidad Nacional de Colombia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Luis Diego Vélez Gómez MBA

Docente – investigador

Facultad de Minas

Universidad Nacional de Colombia. [↑](#footnote-ref-2)
3. Texto tomado de la exposición de motivos del proyecto de ley 353 de 2020 Cámara de Representantes [↑](#footnote-ref-3)