



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 355 DE 2021 CÁMARA

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

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, presentamos informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 355 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”*.

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”*.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

En agosto del año 2020, fue presentado el Proyecto de Ley número 353-Cámara 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 su importancia, los Honorables Representantes Óscar Darío Pérez Pineda y Esteban Quintero Cardona presentaron en el mes de octubre del año 2021 a consideración del Congreso el Proyecto de Ley número 355 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”*, 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.

El pasado 03 de mayo del año en curso, en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes fue aprobado el proyecto en los términos presentados y sin modificaciones; previo anuncio de su votación en la Sesión Ordinaria de la Comisión del día 27 de abril de 2022.



III. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley pretende implementar, con unos cambios parciales a la Ley 56 de 1981, buscando actualizar la forma de liquidar la compensación anual para que las entidades territoriales obtengan de manera gradual y equitativa unos mayores ingresos compensados, los cuales han venido reclamando de las empresas públicas y privadas propietarias de esos predios “inundados”.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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, se creó en el capítulo II, el denominado IMPUESTO PREDIAL COMPENSADO”. Por su parte, el artículo 4 de la misma Norma, regula que la entidad propietaria de las obras públicas de generación eléctrica reconocerá anualmente a los municipios “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”.

En la década de los 70, se realizaron grandes obras públicas para asegurar la generación eléctrica, se “embalsaron” muchos territorios, dejando a los municipios sin la fuente de ingresos más importante que tienen la mayoría de las 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.

Ahora, buscando resarcir y corregir esta situación, presentamos a consideración de la Corporación el actual proyecto de ley objeto de estudio.

Los principales beneficios directos e inmediatos que trae esta iniciativa legislativa serían, a saber;

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.



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.

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.

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.

Ahora bien, en comentarios elaborados por el Ministerio de Hacienda al proyecto de Ley 355 de 2021 Cámara, se señala una importante acotación, que “(...) *la iniciativa establece que el factor de cálculo del avalúo de toda el área de los inmuebles adquiridos que sirve de base para la liquidación de la compensación tomara en cuenta la hectárea urbana y no rural como está actualmente, al cambiar “el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio” por “el valor catastral promedio por hectárea urbana en el resto del municipio” (...)*”.

V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Sobre el ejercicio de atribuciones del legislador para crear o modificar los impuestos, de la Corte constitucional en Sentencia ¹C-517 de 2007 ha dispuesto que “(...) *El legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también*

¹ Corte Constitucional, sentencia del once (11) de julio de dos mil siete (2007). Magistrado Ponente Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, expediente D-6578.

las contribuciones que afecten la propiedad inmueble. La precedente conclusión resulta corroborada al examinar el segundo punto que ha sido propuesto, esto es, el referente a las atribuciones que la Constitución le otorga a los concejos municipales en materia tributaria. No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales (...).”

Ahora bien, sobre la competencia para gravar los bienes inmuebles, la misma Sentencia de Constitucionalidad anteriormente señalada, expresa que “(...) Es cierto que el artículo 317 de la Constitución preceptúa que sólo los municipios podrán gravar este tipo de propiedad, pero también lo es que la expresión “gravar la propiedad inmueble” no predetermina la clase de gravámenes o de tributos que se le pueden imponer a la propiedad inmueble y bastaría un somero repaso histórico para demostrar que distintas modalidades de contribuciones se han sucedido en el tiempo y que es posible pensar que en un futuro surjan tipos de tributos sobre la propiedad inmueble que ahora no se conocen. Es más, la misma noción de “propiedad inmueble” no es del todo evidente y esta Corte ha conocido demandas que le han llevado a acometer la tarea de deslindar lo que corresponde al concepto de propiedad inmueble y lo que escapa a su radio de acción, como lo hizo, por ejemplo, al señalar que el artículo 317 de la Constitución se refiere a los inmuebles por naturaleza y no a aquellos por destinación o que el impuesto de renta no recaerá directamente sobre la propiedad raíz. De ahí que, en garantía de los principios estudiados, sea importante la intervención del legislador en la creación o establecimiento de los tributos relativos a la propiedad inmueble y que, en armonía con esa potestad de configuración legislativa, se entienda que la regulación de estas contribuciones no puede quedar exclusivamente librada a los concejos municipales y, menos aún, en aras de un indebido entendimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales (...).”

Dicho sea esto, sobre la facultad del legislador para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, la Sentencia ²C-304 de 2012 sostiene que “(...) El legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del

² Corte Constitucional, sentencia del veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012). Magistrado Ponente Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, expediente D-8797.

impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)”.

La misma Providencia, sobre el alcance del principio de legalidad del tributo, preceptúa que “(...) Esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (...).

Con respecto al propósito y espíritu inicial de la Ley 56 de 1981, el Consejo de Estado señaló que ³“(...) el legislador estableció el pago de una compensación del impuesto predial a cargo de las entidades propietarias de obras construidas para la generación y transmisión de energía eléctrica, acueductos, riegos y regulación de ríos y caudales, a favor de los municipios donde se encuentren las mismas, como

³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015). Magistrado Ponente Dr. JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, radicado 21113.



forma de resarcir el tributo que éstos dejan de percibir respecto de dichos predios (...)”.

VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El Consejo de Estado en Sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número PI. 01180-00 expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado que *“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que perse el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”*.

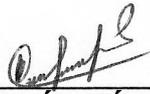
Por lo tanto, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley solamente genera conflictos de interés para alguno de los legisladores si su eventual aprobación acaece un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

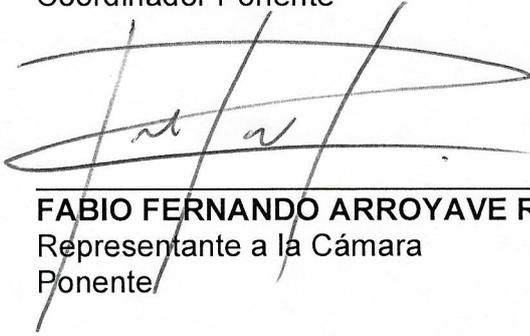
El texto original del Proyecto de Ley número 355 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”* ha sido acogido en su totalidad y, por lo tanto, no se presentan modificaciones en la respectiva ponencia.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir ponencia **POSITIVA** para Segundo Debate y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, **APROBAR** en segundo debate el Proyecto de Ley número 355 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”*.



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara
Ponente



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Ponente



IX. ARTICULADO

AL PROYECTO DE LEY N°.355 DE 2021 Cámara,

“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. *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 qué trata el artículo 1° 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 2°. El Artículo 5° 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 parágrafo 2° 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 PRIMERO. 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 cincuenta por ciento (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 6°. de esta ley.
- b) El cincuenta por ciento (50%) restante se irá pagando a medida que se registre la escritura de cada uno de los predios que se adquieran.

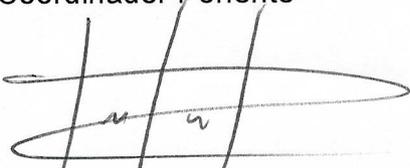
PARÁGRAFO SEGUNDO. Los recursos a que se refiere este artículo sólo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en los planes de gobierno y de desarrollo municipal (educación, salud, deporte, recreación, cultura y el turismo y su infraestructura), con prioridad para proyectos de saneamiento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

ARTÍCULO 3°. **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.

Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara
Ponente



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Ponente