



Bogotá D.C., junio de 2022

Doctor

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 433
2022 Cámara **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN
MEDIDAS EN MATERIA DE IGUALDAD TRIBUTARIA ENTRE
IGLESIAS**

Respetado presidente:

En nuestra condición de ponentes, conforme a la designación que hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera que usted preside, para los fines pertinentes y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 150,153 y 156 de la ley 5ª de 1992, por medio del presente documento remitimos ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 433 de 2022 Cámara **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE IGUALDAD TRIBUTARIA ENTRE IGLESIAS**

De las congresistas,

SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS

Representante a la Cámara
Ponente

KATHERINE MIRANDA PEÑA

Representante a la Cámara
Ponente



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No 433 DE 2022 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE IGUALDAD TRIBUTARIA ENTRE IGLESIAS”.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No 433 de 2022 cámara “**Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de igualdad tributaria entre iglesias**”.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a la comisión y buscando precisar los objetivos, el alcance del proyecto, procedo a desarrollar el informe en el siguiente orden:

- I. TRAMITE Y ANTECEDENTES.
- II. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY.
- III. MARCO JURÍDICO.
- IV. INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY.
- V. CONFLICTO DE INTERESES
- VI. PROPOSICIÓN

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El proyecto de ley No. 433 de 2022 Cámara es una iniciativa de origen parlamentario, suscrita por los H.R. **ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**, **ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE** y **BUENAVENTURA LEÓN LEÓN** y fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 03-16-2022. El día 18 de marzo de 2022 fue publicado en la gaceta del congreso No 189 de 2022 y está suscrito por los siguientes congresistas:

Finalmente, el Proyecto de Ley No 433 de 2022 Cámara es remitido a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante designación el día 4 de mayo de 2022, me fue asignado para rendir ponencia para primer debate.

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa, en palabras de su autora, no procura ni crear ni modificar los elementos estructurales del impuesto predial como tampoco de la sobretasa ambiental: el proyecto de ley busca dar alcance a los fallos de la Corte Constitucional que se han proferido por efectos de la tutelas que han fallado un sinnúmero de despachos judiciales del país, amparando el derecho de igualdad que se desconoce por el vacío normativo que existe en relación a la aplicación de la ley 20 de 1974 en relación a los beneficios concedidos en materia tributaria a la iglesia católica.

El objeto puntual de esta iniciativa está enmarcado en el reconocimiento de la exención sobre los gravámenes a la propiedad, impuesto predial unificado y sobretasa ambiental a todas las iglesias y confesiones religiosas que tengan inmuebles destinados al culto como también a sus actividades anexas.

II. MARCO JURÍDICO

El numeral 9 de artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, dispone que los impuestos tienen su origen en el deber que tienen todos los nacionales de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

Ahora bien, por disposición del artículo 23 del Estatuto Tributario “entidades no contribuyentes declarantes”, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, no son contribuyentes del impuesto sobre la renta, pero hace la salvedad: **“siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera”, es decir que el Congreso puede disponer un contenido diferente a lo que está establecido.**

Frente a las entidades territoriales, el parágrafo del artículo 7 de la Ley 133 de 1994 otorga expresamente a las entidades territoriales la potestad para **conceder exenciones en relación con las propiedades destinadas al culto**, en condiciones de igualdad para todas las confesiones e iglesias que existan jurídicamente en su jurisdicción. Pero no están obligadas a otorgar exenciones en materia tributaria, por cuanto esta disposición es potestativa y deberán establecerlo mediante el acuerdo municipal correspondiente, en el que se definirán los beneficiarios en modo general, **el término o periodos en los que opera, los requisitos y condiciones de acceso** y la fecha de su vigencia, en los términos del artículo 338 de la Constitución Política.¹

¹ Ámbito Jurídico Exención del impuesto predial a las instituciones religiosas no puede ser superior a 10 años. 30 de Julio de 2021. En <https://www.ambitojuridico.com>



En complemento de lo anterior, el proyecto de ley parte del estudio de los beneficios que han sido otorgados a las iglesias católicas a través de la ley 20 de 1974 “por la cual se aprueba el “Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede’, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973”.

Oportuno resulta recordar que la Corte, declaró mediante sentencia C-027 de 1993 con ponencia del Magistrado Simón Rodríguez Rodríguez, la inconstitucionalidad total de once artículos y la inexequibilidad parcial de otros cinco, salvaguardó la absoluta independencia de la Iglesia como potencia y guía espiritual, pero puso fin a sus privilegios. La colocó en situación de igualdad frente a otras congregaciones y sujetó a la legislación ordinaria la actividad cotidiana de sus miembros.

En el mismo fallo, la Corte declaró inexequible los aportes económicos del Estado a los planteles educativos religiosos, las diócesis y a las misiones, **pero declaró constitucional la exención de gravámenes respecto de iglesias, casas episcopales y curales, siempre que tal exención no vulnere la autonomía de las entidades territoriales.**

Desde entonces, la Corte Constitucional ha venido construyendo una línea jurisprudencial en la que finalmente está sentado el una Subregla consolidada sobre igualdad entre iglesias y confesiones religiosas en materia tributaria y en este sentido se resalta la siguiente argumentación:

“... En este sentido, la **Sentencia C-027 de 1993**, ya referida, analizó la constitucionalidad de la excepción de gravámenes a la propiedad sobre edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios de la iglesia católica, contenida en el artículo XXIV del Concordato. La Corte concluyó que este beneficio era constitucional, pero “con el propósito de mantener la igualdad entre los distintos credos religiosos, [debía] entenderse extendido tal beneficio fiscal a estos últimos”. (Subrayado fuera de texto)

Esta línea que se inicia en 1993, se fue consolidando en el tiempo con las Sentencias T-352 de 1997; Sentencia T-522 de 2003; Sentencia T-700 de 2003; Sentencia T-269 de 2001; Sentencia T-621 de 2014; Sentencia T-073 de 2016; Sentencia T-642 de 2016; Sentencia T-621 de 2014; Sentencia T-073 de 2016. Todas estas consideraron que se estaba discriminando y vulnera el derecho a la igualdad de trato en materia tributaria. Hasta que el gobierno no organice una regulación de la norma de exenciones, no se puede cobrar el impuesto.



No obstante, este reforzamiento del derecho a la igualdad entre iglesias frente al tema tributario, se destacan algunos condicionamientos que es preciso resaltar: por ejemplo: en la **Sentencia T-269 de 2001** la Corte fijó unos criterios frente al reconocimiento de la igualdad e indicó que:

“Si bien le asiste razón al demandante en el sentido de que el Estado debe dar igual tratamiento tributario a las diferentes confesiones religiosas e iglesias, lo cierto es que, tratándose de exenciones de tasas nacionales existen requisitos constitucionales que impiden un reconocimiento de facto por parte de la Corte Constitucional en sede de tutela. Quién debe proponer la exención (el gobierno), quién debe crearla (el congreso), quién puede hacerse acreedor a la exención (sólo confesiones religiosas e iglesias) y cómo debe ella tramitarse o aceptarse (acuerdo o convenio entre la respectiva colectividad religiosa y el gobierno), son condiciones constitucionales que no es posible pasar por alto sin malinterpretar la decisión de la Corte Constitucional. (Subrayado fuera de texto)

En la sentencia **T-642 de 2016**, en la cual la Corte destacó que la exención del pago de la sobretasa ambiental se otorga:

“...en el marco del principio de igualdad que cobija a las iglesias y confesiones religiosas, y precisa que esto no quiere decir que el Congreso de la República, en el marco de su amplia potestad de configuración, no pueda establecer que el pago de la sobretasa ambiental procede o no para todas las iglesias y confesiones religiosas, pues esta última corresponde a una decisión de política fiscal que en coordinación con el gobierno deberá resolver el órgano representativo del pueblo, con base en sus obligaciones constitucionales”.

La Corte dejó en claro que el Congreso bien podría definir que dicho pago lo deben hacer todas las iglesias pero que, hasta que no haya regulación, se debe exonerar del pago a las Iglesias.

Finalmente, en sentencia T- 197 de 2018, se exhorta al gobierno como al Congreso en los siguientes términos:

EXHORTAR al Gobierno Nacional, por vía del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Congreso de la República, a través de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, para que dentro del marco de sus competencias, se elabore el proyecto de ley correspondiente para que se expidan las disposiciones legales que, con garantía de la igualdad de trato en materia tributaria de las iglesias y confesiones religiosas, regule el cobro de la sobretasa ambiental en virtud de lo ordenado en la Constitución y la Ley 133 de 1994.



Como el sistema tributario colombiano debe ajustarse al principio constitucional de legalidad, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así lo expresan los numerales 11 y 12 del art. 150 de la carta constitucional, que enuncian la responsabilidad del Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, determinar contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y condiciones que establezca la ley.

Finalmente, también hay que resaltar que la Corte no le ha dado al derecho de igualdad entre iglesias frente al tema tributario un sentido que obligue a que la exención que es objeto de este proyecto de ley sea reconocerla de manera favorable, bien podría el Congreso y el Gobierno nacional definir que dicho pago lo deben hacer todas las iglesias.

III. REPAROS AL PROYECTO DE LEY

Sea lo primero advertir que el reparo que se deja planteado en esta ponencia, no está sustentando en argumentos de animadversión contra ninguna iglesia ni confesión alguna, dado que el argumento con el que se justifica los privilegios tributarios de las iglesias o confesiones religiosas está dado por los beneficios debido al servicio social que prestan estas organizaciones, argumento por demás plausible.

Quiero llamar la atención sobre la oportunidad y coyuntura para debatir esta iniciativa, así como su conveniencia en términos del impacto fiscal en este momento de presión fiscal que se cierne sobre las finanzas públicas, en el entendido de sí el tanto el Congreso y el Gobierno podrían concertar con las iglesias un tratamiento diferente a partir de generar el debate en relación a que las actividades económicas que se realizan bajo los códigos 9191 y 9491 del RUT, correspondientes a asociaciones religiosas, empiecen a generar equidad. Colombia tiene un hueco fiscal gigantesco. Es una realidad y es necesario pensar en formas para subsanarlo. Reducir y hacer más eficiente el gasto público es importante, pero, definitivamente, no será suficiente, así lo vienen sosteniendo estudios técnicos, no solo del gobierno sino de la academia.

En el mismo sentido, se han pronunciado importantes estudios académicos en relación a la infinidad de exenciones que hace el sistema tributario. Una importante investigación del programa de especialización en gerencia tributaria de la Universidad Gran Colombia arrojó la siguiente conclusión:

El sistema tributario es un perfecto representante de la segregación del país. La infinidad de exenciones hace del sistema uno en el que la gran mayoría de los impuestos son pagados por un grupo pequeño de personas y empresas.



Esto es problemático porque pagar impuestos es uno de los símbolos más importantes de la pertenencia al proyecto nacional. El espíritu del contrato social de los Estados modernos es fundamentalmente ese. Los ciudadanos pagan impuestos, el Estado provee una serie de servicios básicos, y, conjuntamente, construyen la narrativa de que eso significa algo importante que llamamos nación. Por tanto, consolidar una sociedad donde todos se sientan parte del sistema exige que todos paguen impuestos, sin importar si representan una fe particular.²

A reglón seguido apunta ese importante estudio lo siguiente:

Lo que importante es que la sumisión tributaria de las iglesias y credos es un paso necesario en los esfuerzos por llevar a nuestra sociedad más cerca de la moralidad republicana³ (Mejía Cubillos, 2021, parr.7

Ahora bien, frente al reconocimiento de exenciones tributarias, es preciso llamar la atención que la propuesta legislativa corresponde a una decisión de política fiscal que sin duda debe ser coordinada con el gobierno y que deberá resolver el Congreso de la República, con base en sus obligaciones constitucionales para lo cual la viabilidad de esta propuesta quedaría condicionada al informe que dispone el artículo 137 de la Ley 2010 de 2020 y que ya elaboró una Comisión de Expertos que estudió los beneficios tributarios y fijó unos criterios para el aval del gobierno a este tipo de iniciativas.

Siguiendo con los argumentos de reparo, ya en párrafos anteriores he manifestado que en la **Sentencia T-269 de 2001** la Corte fijó unos criterios frente al reconocimiento de la igualdad y la tributación de las iglesias en relación a tasas nacionales, estas no gozan de un reconocimiento de facto, ni siquiera por la Corte misma. Indicó que:

“...existen requisitos constitucionales que impiden un reconocimiento de facto por parte de la Corte Constitucional en sede de tutela. Quién debe proponer la exención (el gobierno), quién debe crearla (el congreso), quién puede hacerse acreedor a la exención (sólo confesiones religiosas e iglesias) y cómo debe ella tramitarse o aceptarse (acuerdo o convenio entre la respectiva colectividad religiosa y el gobierno), **son condiciones constitucionales que no es posible pasar por alto sin malinterpretar la decisión de la Corte Constitucional.**”

➤ **El proyecto de ley 433 de 2022 frente a la autonomía territorial**

² Boyacén, Amaya Diana “Análisis del no pago de impuestos en las iglesias cristianas colombianas”. universidad la Gran Colombia. 2019

³ Ibidem, cita Mejía Cubillos, 2021, parr.7



La Constitución política de 1991 establece en los artículos 287 y 294, lo siguiente:

“El artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán, entre otros derechos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Además, conforme con el artículo 294 de la Constitución Política, **las entidades territoriales son los competentes para crear exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos locales.**

Igualmente, el artículo 7 [parágrafo] de la Ley 133 de 1994 estableció que los concejos municipales podrán conceder exenciones de los impuestos y contribuciones locales, en condiciones de igualdad, a todas las confesiones e Iglesias, conforme lo establece el artículo 19 de la Constitución Política

La Corte constitucional desde 1993 con el fallo de constitucionalidad sobre la ley 20 de 1974, declaró **constitucional la exención de gravámenes respecto de iglesias, casas episcopales y curales, siempre que tal exención no vulnere la autonomía de las entidades territoriales**, regla que después se amplió a las otras iglesias y confesiones religiosas, pero conservando el condicionamiento de no vulnerar la autonomía territorial. De manera, que será la corporación administrativa de elección popular, es decir, los concejos municipales o Distritales las que tendrán la función constitucional y legal de autorización de cualquier exención dentro de sus territorios y no como está incorporado en esta iniciativa respecto al impuesto predial unificado.

Está claro entonces que esta iniciativa requiere que frente a lo nacional la exención debe proponerla el gobierno, y quién debe crearla será el congreso para lo cual en la misma ley debe establecerse cómo se tramitará o aceptará. Igual deberá hacerse en el nivel territorial.

Como se está ad portas de la finalización de un periodo de gobierno, podría ser poco o escaso el interés de abordar un tema de compromisos de recursos a futuro, dado que dentro de la agenda legislativa del gobierno no se evidencia su interés en este tema de exención tributaria para las iglesias, en el entendido de que estas propuestas de gran impacto fiscal, deben ser concertadas en el escenario del nuevo Congreso y del nuevo gobierno.

Resultaría, por tanto, inconveniente entrar a debatir este proyecto muy a pesar que nuestro interés no es contrario a su objeto, pero creo, que la concertación Gobierno-Congreso – Iglesias podría generar otro escenario de más compresión frente a la situación fiscal del país. Considero que existen potísimas razones tanto de



viabilidad y planeación financiera como presupuestal que deben ser abordadas y analizadas tanto por el Congreso como por el nuevo Gobierno y las iglesias dentro de un ejercicio de democracia deliberativa, en aras de que el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo, se manifieste en su integridad por quienes serán los titulares de las carteras que tiene relación con los temas materia del proyecto.

Sí el proyecto no sigue su trámite, las iglesias podrán hacer uso del efecto intercomunis de los fallos de tutelas que se han proferido a efectos de que se le reconozca su derecho a la igualdad.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que, el objeto del proyecto versa sobre sobre el reconocimiento de una exención tributaria de carácter general.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.



V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde el informe de **ponencia** y en consecuencia se solicita a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 433 2022 Cámara “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE IGUALDAD TRIBUTARIA ENTRE IGLESIAS**”

De las honorables Congresistas,

SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Ponente

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Ponente