

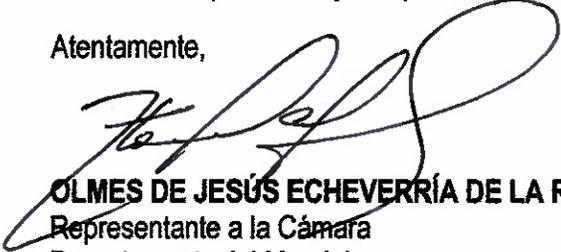
Bogotá D.C; agosto ____ de 2023

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
E.S.D.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ta de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley ***"Por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar"***, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca



José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ DE 2023 CÁMARA

“Por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar”

El presente proyecto de Ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Antecedentes
3. Justificación del proyecto de Ley
 - 3.1 Descripción del problema
 - 3.2 De carácter técnico (Estadísticas, datos)
 - 3.3 De carácter económico
 - 3.4 De carácter social/psicosocial
4. Marco jurídico
 - 4.1 Internacional
 - 4.2 Constitucional
 - 4.3 Legal
 - 4.4 Reglamentarios
 - 4.5 Jurisprudencial
5. Competencia del Congreso
 - 5.1 Constitucional
 - 5.2 Legal y jurisprudencial
6. Impacto fiscal
7. Conflictos de interés



1. OBJETO

El presente proyecto de Ley tiene como objeto facultar a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de sesenta (60) años que sean propietarias, poseedoras y/o usufructuarias, de un único inmueble, destinado a vivienda familiar y cuyas personas no gocen de una pensión y/o que dicha pensión sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Según el DANE, las personas adultas mayores son aquellas que cuentan con sesenta años o más, según la normativa nacional. Esta etapa del ciclo vital posee su propio conjunto de roles, responsabilidades, expectativas y estatus, establecidos cultural, social e históricamente. La intención desde el punto de vista de enfoque diferencial debe propender por la eliminación de estereotipos y barreras para esta población, de manera que las personas mayores sean visibilizadas en cuanto a la particularidad de sus vivencias y necesidades físicas, sociales, económicas y emocionales, y puedan ser partícipes en el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta sus experiencias de vida, sus preferencias y sus derechos.

2. ANTECEDENTES

El impuesto predial, es aquel que recae sobre la propiedad inmueble y se genera por la existencia del predio. Su base gravable depende del avalúo catastral. Es una renta endógena, de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control. Esto permite la concesión de exenciones tributarias, y la adopción de tarifas preferenciales con fines extrafiscales propios de los impuestos.

Las normas iniciales sobre el impuesto predial fueron expedidas durante los primeros años del siglo pasado.

- **Con la Ley 34 de 1920** se definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural.
- Desde la década del cincuenta y hasta comienzos de los ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto, salvo algunos ajustes tarifarios.
- A comienzos de los ochenta, La Misión de Finanzas Intergubernamentales, destacó algunos problemas asociados al impuesto predial, como su inelasticidad frente al PIB, las deficiencias en la administración de los cobros, la desactualización de los avalúos y el gran número de exenciones, que cobijaban en promedio hasta el 10% de los predios. De acuerdo con el Informe de la Misión, en 1980 las tasas efectivas de tributación fluctuaban entre 2 y 4 por mil para las capitales de departamento frente a una tarifa nominal legal de 8 por mil. Para el resto de municipios, la tarifa promedio efectiva se estimó en 2.6 por mil frente al 4 por mil establecido en la Ley. Por todo lo anterior, la Misión encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad

- Así se expidió la **Ley 14 de 1983**, la cual introdujo modificaciones de fondo en el manejo de los impuestos regionales y locales. En el caso del impuesto predial la Ley realizó las siguientes modificaciones:
 - Estableció el reajuste de los avalúos catastrales,
 - Facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil, y
 - Definió algunas sobretasas con destinación específica.
 -
- Posteriormente, la **Ley 75 de 1986** realizó algunos ajustes a los criterios y periodos de actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14.
- Por su parte, la **Ley 44 de 1990**:
 - Estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral.
 - Definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoevalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del Impuesto.
 - También se modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados.
 - Para la definición de estas tarifas los Concejos municipales, siguiendo principios de progresividad, deberían tener en cuenta los siguientes criterios:
 - El estrato socioeconómico;
 - El uso del suelo en el sector urbano; y
 - La antigüedad de la formación o actualización del catastro.
 - De otro lado, la Ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Con relación al valor de los avalúos catastrales, la Ley ordenó que el gobierno nacional, previo concepto del CONPES, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado.

Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la **Ley 242 de 1995**, que introdujo el criterio de meta de inflación total, y la **Ley 388 de 1997**, que discriminó los criterios para los incrementos con base en el tipo de predio. Para el caso de Bogotá, el Decreto Ley 1421 de 1993 señaló que, a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto sería el valor



que mediante autoevaluó estableciera el contribuyente, el cual no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior

Existen asimismo radicación de proyectos de acuerdo de algunas alcaldías como la de Medellín, Barranquilla, San José del Guaviare, Cali, Armenia entre otros, no obstante, no existe a la fecha radicación de proyecto de ley que busque exonerar del pago del impuesto predial a personas mayores de sesenta años con un único inmueble destinado a vivienda familiar.

El antecedente más cercano, fue la radicación de un proyecto de ley que tenía como objeto frenar cobros excesivos en el impuesto predial, el cual fue liderado por David Luna, Enrique Peñalosa y Carlos Fernando Galán junto al presidente del Partido Conservador, David Barguil.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Según la sentencia **Sentencia T-066/20**, los artículos 13 y 46 de la Constitución Política reconocen como elemento fundamental del Estado Social de Derecho, la necesidad de otorgar una especial protección a ciertos sujetos que, por sus condiciones de manifiesta vulnerabilidad, pueden ver restringidas sus posibilidades en la consecución de una igualdad material ante la Ley. En ese orden, ha considerado la propia jurisprudencia constitucional que los adultos mayores deben ser considerados como sujetos de especial protección constitucional en tanto integran un grupo vulnerable de la sociedad dadas las condiciones físicas, económicas o sociológicas que los diferencian de los otros tipos de colectivos.

Sobre el particular, ha estimado este Tribunal que los cambios fisiológicos atados al paso del tiempo pueden representar para quienes se encuentran en un estado de edad avanzada un obstáculo para el ejercicio y la agencia independiente de sus derechos fundamentales en relación con las condiciones en que lo hacen las demás personas. Todo esto, ha precisado la jurisprudencia, no supone aceptar que las personas de la tercera edad sean incapaces, sino que, en atención a sus condiciones particulares pueden llegar a experimentar mayores cargas a la hora de ejercer, o reivindicar, sus derechos. Al respecto, señaló la Corte en sentencia T-655 de 2008 lo siguiente:

"(...) si bien, no puede confundirse vejez con enfermedad o con pérdida de las capacidades para aportar a la sociedad elementos valiosos de convivencia, tampoco puede perderse de vista que muchas de las personas adultas mayores se enfrentan con el correr de los años a circunstancias de debilidad por causa del deterioro de su salud, motivo por el cual merecen estas personas una protección especial de parte del Estado, de la sociedad y de la familia, tal como lo establece el artículo 46 de la Constitución Nacional".

Bajo esa línea, resulta imprescindible que el Estado disponga un trato preferencial para las personas mayores con el fin de propender por la igualdad efectiva en el goce de sus derechos. En miras de alcanzar dicho propósito, se requiere la implementación de medidas orientadas a proteger a este grupo frente a las omisiones o acciones que puedan suponer una afectación a sus garantías fundamentales, generando espacios de participación en los que dichos sujetos puedan sentirse incluidos dentro de la sociedad y puedan valorarse sus contribuciones a la misma.

En palabras de la Corte:

"(...) la tercera edad aparea ciertos riesgos de carácter especial que se ciernen sobre la salud de las personas y que deben ser considerados por el Estado Social de Derecho con el fin de brindar una protección integral del derecho a la salud, que en tal contexto constituye un derecho fundamental autónomo".

Por tales razones, la Corte reitera que los adultos mayores no pueden ser discriminados ni marginados en razón de su edad, pues además de transgredir sus derechos fundamentales, se priva a la sociedad de contar con su experiencia de manera enriquecedora".

Ahora bien, cabe destacar que mediante numerosos pronunciamientos en la materia, esta Corporación ha hecho especial hincapié en que la condición de sujetos de especial protección constitucional en lo que respecta a los adultos mayores adquiere mayor relevancia cuando: (i) los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o (ii) está presuntamente afectada su *"subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital entre otros* Así, le corresponde a las autoridades y, particularmente, al juez constitucional obrar con especial diligencia cuando se trate de este tipo de personas, pues, en atención a sus condiciones de debilidad manifiesta, resulta imperativo aplicar criterios eminentemente protectivos a favor de las mismas.

Lo anterior, aseguró esta Corporación mediante sentencia T-252 de 2017 *hará posible que los adultos mayores "(...) dejen de experimentar situaciones de marginación y carencia de poder en los espacios que los afectan. Ello debe verse como un resultado de la materialización del artículo 46° de la Constitución y de los deberes de solidaridad que se encuentran en cabeza del Estado, las familias y los ciudadanos, responsables de suplir las necesidades que adquieren los adultos mayores por el paso natural de los años"*. En este orden, insistió la Corte mediante la aludida providencia que las instituciones deben procurar *"(...) maximizar la calidad de vida de estas personas, incluyéndolas en el tejido social y otorgándoles un trato preferencial en todos los frentes. Conforme a lo expuesto, el ordenamiento jurídico interno e internacional se han venido adaptando para dar mayor participación a los miembros de este grupo especial y crear medidas de discriminación positiva en su beneficio"*.

La solidaridad como principio esencial para la protección del adulto mayor en el Estado Social de Derecho. Reiteración de jurisprudencia

Como se anotó en precedencia, la protección especial al adulto mayor surge como consecuencia de reconocer que existen sectores de la población que, en razón de un mayor grado de vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de sus derechos.

3.1 Descripción del problema

A pesar del mandato Constitucional y a lo señalado por la Corte, en la sentencia antes mencionada (**Sentencia T-066/20**), en la que enfatizo que: *"En este orden, insistió la Corte mediante la aludida providencia que las instituciones deben procurar "(...) maximizar la calidad de vida de estas personas, incluyéndolas en el tejido social y otorgándoles un trato preferencial en todos los frentes. Conforme a lo expuesto, el ordenamiento jurídico interno e internacional se han venido adaptando para dar mayor participación a los miembros de este grupo especial y crear medidas de discriminación positiva en su beneficio", un trato preferencial en el pago del impuesto predial de los*

inmuebles propiedad, o en posesión o usufructo, de los mayores de 60 años en Colombia, por lo que no se ha tenido en cuenta por parte del legislador, que dichas personas, empiezan a perder su calidad de vida, entre otros factores, por la pérdida de capacidad económica, deterioro de la salud, abandono de los hijos del hogar familiar, entre otros factores que hacen que este impuesto se vuelva regresivo y casi imposible de pagar. Además de lo anterior, el aumento de la inflación, del costo de vida, de los avalúos catastrales, que inciden en la tarifa del impuesto, hace que dichas personas pierdan sus inmuebles, en procesos de jurisdicción coactiva, sean embargados o cualquier otra medida que usen las administraciones municipales para hacer efectivo el cobro de dicho impuesto.

3.2 De carácter técnico

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, 2020, en Colombia se estima que hay 6.808.641 personas adultas mayores, de ellas:

- 3.066.140 (45%) son hombres y 3.742.501 (55%) son mujeres. Al observar la población total se evidencia que el 51% son mujeres y el 49% son hombres.
- 22.945 personas tienen más de 100 años de edad. De ellas, 8.521 son hombres y 14.424 son mujeres.

Porcentaje de personas adultas mayores, según departamento con base en proyecciones de población 2020 Fuente: DANE, proyecciones de población 2020 CNPV 2018.

Los departamentos con mayor participación de personas adultas mayores son: • Quindío (19,2%). • Caldas (18,7%). • Risaralda (17,8%). • Tolima (17,2%).

El 29,2% de las personas adultas mayores residen en hogares de dos (2) personas.

- 14,2% de las personas mayores viven solas. Este porcentaje es de 18,06% en el total de la población.

Las ramas de actividad económica que concentraron el mayor número de personas adultas mayores ocupadas en el trimestre ago-oct de 2020 fueron agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (26,8%) y comercio y reparación de vehículos (18,1%) seguido de actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (9,7%).

3.3 De carácter económico

En Colombia no existen exenciones o descuentos especiales para este tipo de personas, a diferencia de lo que ocurre en otros países en los que sí se observa la adopción de ciertas medidas con la intención de protegerlas.

En efecto, los adultos mayores deben soportar una carga más pesada del impuesto inmobiliario (teniendo en cuenta la reducción de sus ingresos en un buen número de casos) frente a otros grupos de contribuyentes que se encuentran en etapas de la vida que se pueden calificar, en teoría, como más productivas.

Esta situación surge porque la naturaleza “real” del tributo inmobiliario implica que, para su determinación, no se tiene en cuenta la capacidad de pago del sujeto pasivo (con recursos dinerarios o no), lo que implica que, en ciertos casos, se presenten unas tendencias regresivas. En ocasiones, las normas contemplan ciertas excepciones (de tipo personal) como, por ejemplo, cuando se otorgan tratamientos tributarios especiales a ciertos contribuyentes que, por sus características, así lo requieren. De esta manera el sistema tributario se torna más justo y equitativo

3.4. De carácter social/psicosocial

Según el INSTITUTO NACIONAL DE LA PERSONA DEL ADULTO MAYOR DE MEXICO, Más allá de las pérdidas biológicas, la vejez con frecuencia conlleva otros cambios psicosociales importantes: la modificación de roles y posiciones sociales, la pérdida de relaciones estrechas, la práctica y el uso de nuevas tecnologías y una manera diferente de realizar las tareas que puede compensar la pérdida de algunas habilidades.

Robert Atchley considera que, *“la capacidad de respuesta, la adaptación a nuevos procesos, así como el estilo de vida en esta etapa de envejecimiento están determinados por los hábitos, estilos de vida y la manera de ser y comportarse que ha seguido...”* anteriormente.

Las metas, las motivaciones principales y las preferencias también parecen cambiar; hay quienes plantean que la vejez incluso puede estimular el cambio de perspectivas materiales por otras más trascendentes, dando como resultado que estos cambios sean el resultado de la adaptación a la pérdida.

Otros cambios que se viven a nivel social son la falta de convivencia intergeneracional, la apertura sexual, la libertad de creencias, la crisis y madurez filial, la pérdida de seres queridos o el síndrome del nido vacío. Estos eventos pueden tener reacciones negativas tales como depresión, soledad, aislamiento y sufrimiento, entre otros.

Sin embargo, durante la vejez, la persona experimenta situaciones desconocidas y en ocasiones, difíciles. Por este motivo, es primordial adaptar su entorno y propiciar un ambiente cómodo y agradable.

Por otro lado, las enfermedades neurológicas en personas mayores con más incidencia son: Alzheimer, Demencia, Parkinson, Ictus y ELA. La incidencia de las enfermedades neurodegenerativas en adultos mayores es tan elevada que 1 de cada 4 personas en el mundo sufrirá algún trastorno mental a lo largo de su vida.

Otros problemas de salud mental son ansiedad/estrés (67.6%) y depresión (15.2%); 31.5% refirió problemas económicos, 15.5%, la pérdida de personas cercanas, cerca de 10%, problemas en el cuidado de niños, adolescentes y otros familiares, y 5.6%, violencia doméstica.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Internacional

- En México D.F., se otorgan beneficios fiscales a los adultos mayores abarcando, incluso, a otros sujetos como las personas con discapacidad, madres solteras con dependientes económicos, etc.
- En Lima (Perú), se ofrece un descuento especial del impuesto predial para los adultos mayores que cumplan ciertas condiciones: “Los adultos mayores pueden acceder al beneficio de deducir...al monto que les corresponde pagar por impuesto predial. Este descuento se puede aplicar tanto a pensionistas como no pensionistas”.

“Condiciones: (...) Tener más de 60 años. Ser propietario de un solo inmueble (...) Debe ser destinado a vivienda de los mismos. Puede usarse parcialmente con fines productivos, comerciales o profesionales con aprobación de la municipalidad respectiva (...). Los ingresos brutos no deben exceder...”

- En Argentina, “en la mayoría de las jurisdicciones y a petición de los interesados pueden estar exentos, ya sea total o parcialmente, los inmuebles únicos, con un valor tope, de personas jubiladas, pensionadas, discapacitadas o excombatientes de la Guerra de Malvinas que tengan ingresos inferiores a un tope también establecido. **En algunas jurisdicciones también pueden solicitar exención por un tiempo determinado las personas desocupadas**”.

4.2 Constitucional

Recordemos que:

- El artículo 317 de la Constitución Política dispone que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”
- El artículo 294 de la Constitución Política dispone que **“La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”**
- El numeral 9º del artículo 95 de la Constitución Política establece como deber de la persona y el ciudadano “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”
- El artículo 363 dispone: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”

Entonces, mediante una ley se puede establecer una prohibición para que los municipios en Colombia no puedan realizar cobro del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, dueñas de un único inmueble destinado a vivienda familiar.

4.3 Legal

- Ley 34 de 1920: *"Que fija la tasa del impuesto predial"*.
- Ley 14 de 1983: *"Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"*.
- Ley 75 de 1986: *"Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones"*.
- Ley 44 de 1990: *"Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias"*.
- Ley 242 de 1995: *"Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones"*.
- Ley 299 de 1996 *"Por el cual se protege la flora colombiana, se reglamentan los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones"*
- Ley 388 de 1997: *"Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones"*.

4.4. Reglamentarios

- Nuevo Estatuto Tributario de Armenia, estableció el descuento en un 50% del pago de Impuesto Predial Unificado durante tres años a partir de 2023, para las personas mayores de 60 años. El solicitante deberá ser propietario de un solo predio y estar al día con todos los tributos del Municipio.
- Acuerdo 007 de 2021, sancionado por el alcalde Jaime Pumarejo Heins, en su artículo primero estableció que por diez años los pensionados que adquieran vivienda en Barranquilla no tendrán que pagar impuesto predial.
- Acuerdo número 0469 de 2019 de Santiago de Cali



4.5 Jurisprudencial

- Sentencia C-517/07
- Sentencia C-903/11
- Sentencia C-304/12
- Sentencia C-257/22

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1 Constitucional

“ARTÍCULO 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.*

“ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
3. *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
4. *Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.*

5.2 Legal y jurisprudencial.

LEY 5 DE 1992 - “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

“ARTÍCULO 6°. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*
(...)

2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.*

“ARTÍCULO 139. *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios”.*

“ARTÍCULO 140. *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.*

LEY 3 DE 1992 - "Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones"

ARTÍCULO 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, **conocerá de: 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.** (Negrita por fuera de texto)

(...)

Respecto a las iniciativas que decreten exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, el artículo 294 de la Constitución Política reza lo siguiente:

"La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317". (Negrita por fuera de texto)

Así las cosas, es claro que las entidades territoriales son autónomas para otorgar beneficios o tratamientos preferenciales respecto de sus propios tributos como es el caso del impuesto objeto de este proyecto.

Dicha autonomía es potestad de los concejos municipales o distritales que mediante acuerdos y amparados en el numeral 1º del artículo 93 del Decreto 1333 de 1986 pueden **"Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudo e inversión"**, honran el proceso de descentralización de las entidades territoriales que ha significado la materialización del Estado en forma de República Unitaria con autonomía de dichas entidades como reza la Carta Política en su artículo 1º.



En todo caso, estos tributos deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 que reza que *“Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal”*.

La Sentencia C-517 de 1992 precisa el contenido constitucional básico de los elementos integrantes de la autonomía territorial: 1) *El derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente*; 2) *el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan*; 3) *el derecho a participar en las rentas nacionales, tal como lo señala la Constitución*, y 4) *el derecho de los entes territoriales a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta en Sentencia con radicado 50001-23-33-000-2015-00088-01 (25417) ha sostenido que: *“...el legislador goza de amplia potestad de configuración normativa para establecer tributos y definir sus elementos esenciales; bajo la misma lógica, afianzada en el marco de los artículos 150 [12] y 338 de la CP, y al tenor del artículo 154 ib. que dispone que las leyes del Congreso en las que se “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, solo pueden ser “dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, se tiene que el legislador cuenta con la potestad de crear beneficios tributarios taxativos, limitados, personales e intransferibles, que responden a razones justificadas de política económica o social, o dirigidas a garantizar la igualdad real o efectiva en la materia.”*

De igual modo sostuvo que: *“En todo caso, la amplia discrecionalidad del legislador debe respetar los mandatos constitucionales y, en particular, la autonomía de las entidades territoriales, en punto a las actividades de recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución...”* y además que existen *“...ciertas limitaciones al poder legislativo de configuración normativa en materia de impuestos territoriales, como recursos propios que deben salvaguardarse de la injerencia de las autoridades nacionales y que, en materia de exenciones y tratamientos preferenciales responden a la expresa prohibición del artículo 294 constitucional, según el cual, “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”. Tal salvaguarda sobre las rentas territoriales frente a la intervención de las autoridades nacionales conduce a que, correlativamente, las entidades territoriales sólo puedan disponer exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad”*.

Con base en lo anterior, se funda esta iniciativa legislativa cuyo objeto no es más que facultar a los concejos municipales o distritales a través de norma de rango legal para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de sesenta (60) años que sean propietarias, poseedoras y/o usufructuarias, de un único inmueble, destinado a vivienda familiar y cuyas personas no gocen de una pensión y/o que dicha pensión sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes como medida que representa una liberación de carga u obligación tributaria a una población que por sus condiciones socioeconómicas merecen un tratamiento diferencial.

Habida cuenta lo anterior y considerando que el espíritu de este proyecto de Ley se centra en la exoneración del impuesto predial para la población aquí descrita previa potestad y autorización de los concejos municipales y distritales, pongo a consideración del Congreso de la República esta iniciativa legislativa para la cual el gobierno nacional podrá presentar sus consideraciones durante el trámite legislativo.

6. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que *“...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”*; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido *“expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2° del artículo 7 de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Así las cosas, si bien esta iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga tales beneficios, si podrá generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes del trámite de renovación de las licencias de conducción. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- i) *las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*
- ii) *el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.’ Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la*

compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto'; (Negrita y subrayado por fuera de texto)

- iii) *en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual 'se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático'; y*
- iv) *el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica".*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de Ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

*"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".*

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho

menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “...*los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...*”. (Negrita por fuera de texto)

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...*”

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de Ley.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “...*las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...*” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de*

consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.
(...)"

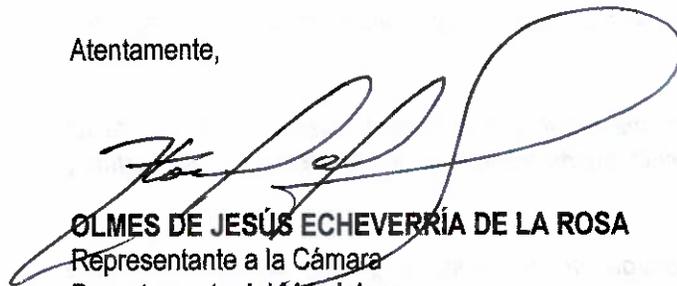
Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se 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 concurra 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".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley **podría generar conflictos de interés** en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil **mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor de dos salarios mínimos legales mensuales.**

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca



José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

PROYECTO DE LEY _____ DE 2023 CÁMARA

“Por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,

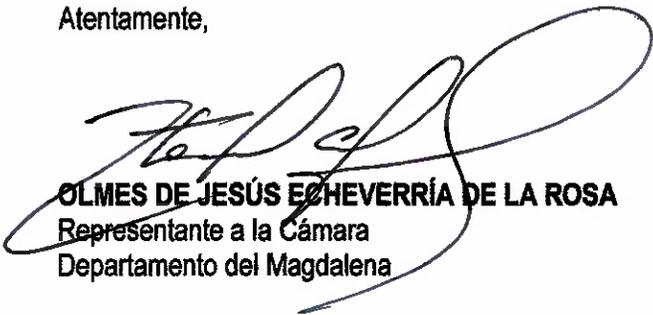
DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Facultar a los concejos municipales y distritales para otorgar beneficios tributarios respecto al impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 2º. Los concejos municipales y distritales, conforme lo hayan dispuesto sus respectivos acuerdos, podrán exonerar hasta del 100% del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3º. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca

[Handwritten signature]

José Jaime Uscátegui Pastrana
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Centro Democrático

[Handwritten signature]
Senador

[Handwritten signature]

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

[Handwritten signature]

PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

[Handwritten signature]

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

[Handwritten signature]
Tiweth D Sánchez



[Faint handwritten signature]



[Faint handwritten signature]

[Faint mirrored text, likely bleed-through from the reverse side]

·v. ·v.·
CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 02 de Agosto del año 2023
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____
 No. 094 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

[Handwritten signature]

[Faint mirrored text, likely bleed-through from the reverse side]