

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 094 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”

Bogotá, D.C., septiembre 26 de 2023

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

Doctora

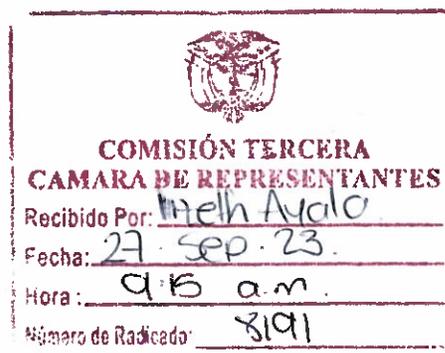
ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes



Referencia: Informe de ponencia negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 094 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”*.

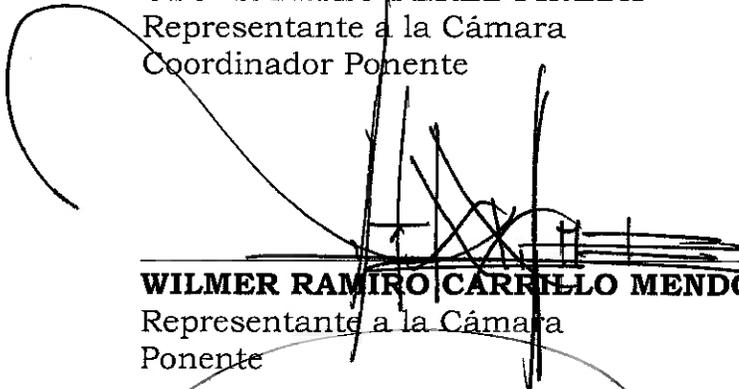
Honorable Representante Cuenca y respetada doctora Martínez reciban un cordial saludo,

En cumplimiento de las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos a continuación informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 094 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”*.

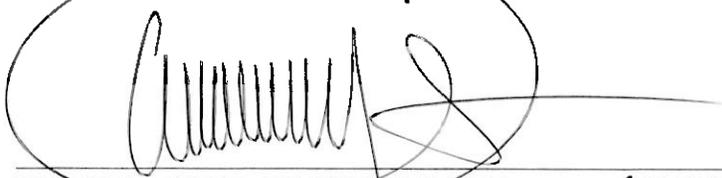
Atentamente,



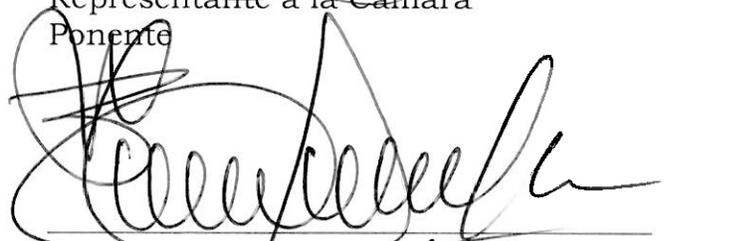
ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



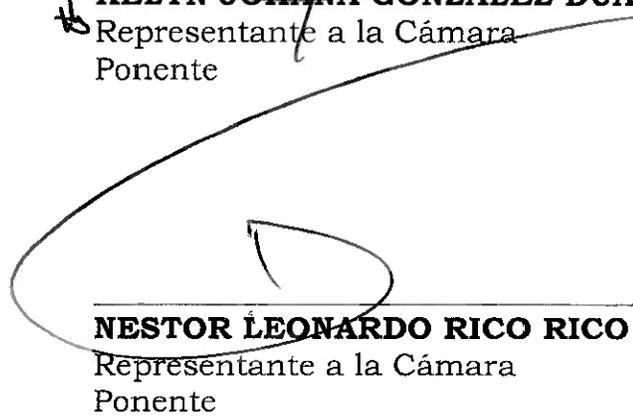
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Ponente



WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Ponente



KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Representante a la Cámara
Ponente



NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 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”

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 negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 094 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”*.

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

Durante la actual legislatura 2023-2024, el pasado 2 de agosto fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Representantes Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Christian Garcés Aljure, José Jaime Uscátegui Pastrana, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Yenica Acosta, Yulieth Sánchez, entre otras firmas de Honorables Representantes y Senadores, el Proyecto de Ley con consecutivo asignado número 094 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”.

Dada su naturaleza en materia de tributación, el proyecto ha sido remitido a la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, quien a través de oficio consecutivo C.T.C.P. 3.3.-198-2023C, ha designado como coordinador ponente al H.R. Óscar Darío Pérez Pineda, y como ponentes al H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Kelyn Johana González Duarte y H.R. Néstor Leonardo Rico Rico, para que rindan informe de ponencia para Primer Debate del mencionado Proyecto de Ley.

Sobre el particular, el día 12 de septiembre de 2023, en virtud del artículo 23 de la Constitución Política que consagra el Derecho de Petición y del artículo 258 de la Ley 5 de 1992 que establece el término de cinco (5) días para dar respuesta a las solicitudes elevadas ante funcionarios autorizados por parte de los Congresistas, y en ejercicio del derecho fundamental del acceso a la información contemplado en el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014, se solicitó concepto sobre el proyecto de ley en mención a las siguientes entidades: Federación Colombiana de Municipios, Federación Nacional de Departamentos (FND) y Ministerio de Hacienda, sin que a la fecha de presentación de la ponencia se haya dado ninguna respuesta al respecto.

Asimismo, el día 12 de septiembre, en virtud del artículo 23 de la Constitución Política que consagra el Derecho de Petición, se solicitó al observatorio fiscal de la Universidad Javeriana y al departamento de derecho fiscal Universidad externado de Colombia emitir concepto jurídico sobre la conveniencia, o no, del Proyecto de Ley No. 094 de 2023 Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE FACULTA A LOS CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITALES PARA EXONERAR DEL PAGO DE IMPUESTO PREDIAL A LAS PERSONAS MAYORES DE 60 AÑOS, PROPIETARIAS, POSEEDORES Y USUFRUCTUARIAS DE UN ÚNICO INMUEBLE DESTINADO A VIVIENDA FAMILIAR” y que se sirva responder: 1. ¿el proyecto de ley viola la autonomía tributaria de las entidades territoriales? 2. ¿Si los concejos municipales y distritales pueden en el ejercicio de sus funciones exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedores y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, sin necesidad de una autorización por parte del legislativo? sin que a la fecha se haya recibido una respuesta.

III. EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 094 de 2023 (Cámara)
Título	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.
Materia	Tributación
Autor	H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa y Otros.
Ponentes	Coordinador ponente H.R. Óscar Darío Pérez Pineda Ponentes H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández H.R. Kelyn Johana González Duarte H.R. Néstor Leonardo Rico Rico
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	02 de Agosto de 2023
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar primer debate

IV. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo expuesto por sus autores, el Proyecto de Ley tiene por 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.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de tres artículos. En el primer artículo se establece el objeto de la ley, en donde se enuncia la facultad a los concejos municipales y distritales para otorgar beneficios tributarios respecto del impuesto predial, a las personas mayores de sesenta (60) años bajo una serie de condiciones fijadas.

En el segundo artículo se relacionan algunas definiciones y condiciones necesarias para entender a plenitud la presente iniciativa. Se menciona que se podrá exonerar hasta del 100% del pago del impuesto predial a dicha población con tales condiciones.

Por último, en el artículo tercero, sobre vigencia y derogatorias.

VI. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

Los ponentes queremos resaltar que los adultos mayores son una población que merecen una especial protección¹, que por vía legal se puede garantizar, desde distintos enfoques y materias. Sin embargo, vale la pena hacer una relación de los argumentos de pertinencia e inconveniencia de la iniciativa, los cuales se relacionan a continuación:

- 1. Indebida presunción de vulnerabilidad económica.** A pesar de la pertinencia de otorgar consideraciones especiales a la población de adultos mayores con el fin de nivelar las oportunidades en comparación con el resto de la sociedad, este proyecto de Ley parte del supuesto de que la edad en sí misma implica una vulnerabilidad económica, lo cual no es cierto. Sin embargo, en la exposición de motivos no se ha proporcionado un argumento sólido ni se ha establecido una correlación con la capacidad adquisitiva o los ingresos de los adultos mayores que pudiera justificar su dificultad para cumplir con la obligación de pagar el impuesto. Por lo tanto, el eje central del proyecto de ley se basa en la premisa de la precariedad económica como justificación para eximir de la carga tributaria, sin presentar argumentos que respalden adecuadamente esta afirmación.
- 2. La pensión, el adulto mayor y la relación con el proyecto de Ley.** Se establece que el beneficio del que trata el proyecto aplica para personas que *“no gocen de una pensión o que esta sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes”*; sin embargo, este criterio no es suficiente para demostrar la precariedad económica, pues, no se prevé que la persona puede tener ingresos adicionales a la pensión. En ese sentido, lo que se debe determinar es la capacidad de la persona para generar ingresos o rentas. Ahora bien, incluso, aun cuando la persona tenga una pensión inferior a 2 SMLMV, esta situación no demuestra que no tenga la capacidad económica de pagar el impuesto que, en muchos casos, como en la ruralidad tienen un valor ínfimo.

Por otra parte, es necesario mencionar que la iniciativa plantea como requisito que las personas sean mayores de 60 años, que no tengan pensión o que tengan una pensión inferior a 2 SMLMV. En consecuencia, el proyecto de Ley no tiene una equivalencia con las edades de pensión en Colombia, 57 años para mujeres y 62 años para hombres. ¿Qué pasa con las mujeres que se pensionan a los 57 años y cumplen con las demás condiciones que señala el proyecto?, no

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-066 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

podrían ser beneficiarias de esta iniciativa lo cual las deja en desigualdad.

En el caso de los hombres resulta también excluyente el proyecto, pues, en Colombia, por regla general, en el Régimen de Prima Media las personas se pensionan al cumplir requisitos (edad y semanas cotizadas), la cual es 62 años para hombres.

En tanto, el proyecto tiene como requisito tener 60 años, se estaría en presencia de una antinomia, pues por un lado se exige tener 60 años y no tener pensión o tener una de menos de 2 salarios, y, por otro lado, la normativa vigente exige que para pensionarse en el Régimen de Prima Media se debe cumplir con el requisito de edad de 62 años.

- 3. Detrimento de los ingresos de los Entes Territoriales y el impacto fiscal de la iniciativa.** No se puede desconocer la importancia de preservar la salud de las finanzas de los municipios, que encuentran en el recaudo obtenido producto de los impuestos prediales, una de sus fuentes principales. En ese orden de ideas, alterar el mencionado recaudo para algunos municipios, propiciaría una crisis en sus finanzas internas.

Así las cosas, el impuesto predial se constituye en una de las más importantes fuentes de ingresos propios para los municipios, en procura de disminuir la dependencia de los recursos que el Gobierno Nacional les transfiere.

- 4. Sujeto pasivo del impuesto.** El proyecto de Ley establece en su artículo 1 que el sujeto pasivo del impuesto debe cumplir con tres condiciones, a saber, debe ser propietaria, poseedora y usufructuaria del inmueble, lo cual genera una condición excluyente, pues no se puede ser propietario, poseedor y usufructuario al mismo tiempo.

Sobre este planteamiento, el código civil en artículos 823 y 824 precisa respectivamente:

“El derecho de usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituir a su dueño, si la cosa no es fungible”.

“El usufructo supone necesariamente dos derechos coexistentes: el del nudo propietario, y el del usufructuario. Tiene, por consiguiente, una

duración limitada, al cabo de la cual pasa al nudo propietario y se consolida con la propiedad.”

En consecuencia, es claro que no se puede ser propietario y usufructuario al tiempo, pues cuando se es propietario ya se tiene el derecho del goce. De tal modo que esta redacción es confusa y presenta problemas en su aplicación pues el sujeto pasivo del impuesto quién al parecer es el beneficiario de la iniciativa debe cumplir con estas 3 condiciones simultaneas.

- 5. Identificación de los beneficiarios.** Aun cuando en la exposición de motivos del presente proyecto de ley se advierte que según proyecciones de población del DANE 2020, en Colombia se estima que hay 6.806.641 personas adultas mayores, lo cierto es que no se estima realmente los posibles beneficiarios de la iniciativa, teniendo en cuenta que dentro del objeto del proyecto de ley se prescribe que las condiciones para otorgar beneficios tributarios respecto al impuesto predial no solo se enmarcan dentro del hecho que las personas sean mayores de 60 años, sino que también deben ser 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 mensuales legales vigentes.

Al respecto, también es pertinente mencionar la preocupación existente para lograr determinar realmente dicha población, lo cual implicaría un esfuerzo interinstitucional que permitiera segregar este segmento de la población.

- 6. Sobre la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria.** Se estima superflua la iniciativa legislativa, teniendo en cuenta que, si bien en algunas ocasiones la ley crea beneficios tributarios (exclusiones o exenciones) para los tributos territoriales con la finalidad que sean adoptados y regulados por los entes territoriales (para el caso concreto los concejos municipales y distritales), bajo el respeto de lo preceptuado en el artículo 294 de la Constitución política que sobre el particular expresa:

“ARTICULO 294. 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.”

Lo cierto es que, en el marco de las facultades de los concejos distritales y municipales, en ejercicio de su autonomía, se encuentra la posibilidad de decidir y definir los lineamientos de posibles exenciones, exclusiones o tratamientos diferenciales en relación con los tributos territoriales, como el impuesto predial unificado.

Es más, una iniciativa como la propuesta, viola la independencia de las entidades territoriales, pues como se observa los entes locales no requieren autorización para otorgar beneficios tributarios.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-448 de 2005 señaló:

“A su vez la Corte ha hecho énfasis en que cuando se trata de recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios) como son los recursos provenientes de los tributos de las entidades territoriales, la posibilidad de intervención por parte del legislador es bastante restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales correría el riesgo de perder su esencia[28], por lo que solo i) cuando lo señale expresamente la Constitución; ii) sea necesario proteger el patrimonio de la Nación iii) o este en juego la estabilidad económica interna y externa será posible al Legislador intervenir.

A ello cabe agregar que concretamente el artículo 294 superior señala que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, como tampoco imponer recargos sobre los impuestos de dichas entidades salvo lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución.”

Breve contexto histórico del impuesto predial

Miremos que los antecedentes históricos del impuesto predial en Colombia se originan con la expedición de la primera ley que lo estableció. Las primeras normas de este impuesto nacieron en 1887, por medio de la ley 48, la cual autorizaba a los gobiernos departamentales la creación y recaudo del impuesto, destinando una porción a los municipios. Luego, en 1908, la Ley 20 del mismo año estableció como renta propia, de los departamentos e intendencias de aquel entonces, el recaudo del impuesto. 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 los Fondos de Fomento Municipales y las Policía Rurales. En 1951 la Orden Legislativa 2185 le asignó al impuesto carácter municipal, acción que se impulsó con

la Constitución Política de 1991, la cual, en el artículo 317, insiste en la autonomía de las autoridades locales para disponer del impuesto.

Durante el gobierno del presidente Julio César Turbay, en 1981 se encomendó la Misión Bird-Wiesner de Finanzas Intergubernamentales quien encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad, y 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.

Debido a ello, a través de los Decretos 2274 y 2275 de 1978, se impulsó un proceso para entregar responsabilidades a las regiones, reasignando los recursos necesarios y reenfocando su capacidad tributaria de manera que los municipios propiciaran un esfuerzo fiscal y así progresivamente dependieran menos de las transferencias del gobierno nacional central. Es así como el gobierno nacional empezó a desconcentrar lentamente las decisiones a su cargo, entregando a los gobernadores la responsabilidad de asumir a nombre del Gobierno Nacional la coordinación, dirección y supervisión de los servicios nacionales en el departamento a su cargo, liderando la gestión en la supervisión de las actividades que en las regiones cumplieran los ministerios, departamentos administrativos o cualquier entidad del orden nacional.

Sin embargo, con la expedición de variadas normas para los ajustes al ingreso público local de los municipios, no se garantizó que las competencias y responsabilidades de las entidades territoriales fueran mayores. En suma, estas normas implementadas con base en algunas de las recomendaciones de la Misión Bird-Wiesner de Finanzas Intergubernamentales mejoraron los recaudos de las regiones, sin extenderse del todo a territorios de menor tamaño, produciendo una ampliación de las diferencias de ingresos y crecimiento económico entre los entes territoriales, no siempre compensada con un mejor esquema de reparto de las transferencias de la nación acorde con la dinámica de las necesidades locales y las nuevas disparidades tributarias provocadas.

Algunas consideraciones teóricas

Como es bien sabido, el impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. Particularmente en Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha centrado en el estudio de su incidencia

económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento de distintos factores, tales como, el avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales; su evolución puede verse afectada por una serie de condiciones económicas, políticas, geográficas e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente sobre el recaudo.

El estudio del impuesto predial ha constituido uno de los temas de investigación más importantes dentro del área de las finanzas públicas locales, por su importancia como fuente de financiación municipal y su impacto sobre diferentes agentes económicos. La literatura² sobre este tema se concentra principalmente en la incidencia del gravamen y en menor medida en los determinantes de la base y de la tarifa del impuesto.

Respecto a la incidencia del gravamen, se pueden distinguir tres enfoques, que en general se diferencian por la forma en que la carga del impuesto recae sobre los agentes económicos:

1. Que el impuesto predial recae sobre los dueños de factores inmóviles como las edificaciones y los terrenos, trasladándose completamente a los consumidores en forma de precios más altos de la vivienda. Bajo este enfoque, el capital es un factor móvil y elástico, por lo que el impuesto no afecta su rendimiento neto.
2. Llamado *la nueva visión*, considera que el impuesto recae sobre los dueños del capital, asumiendo que el acervo de capital es fijo y que todas las localidades escogen la misma tasa impositiva. Los dueños de capital asumen la mayor parte del impuesto, el cual se considera como progresivo.
3. Basado en el *principio del beneficio*, considera que el impuesto a la propiedad puede ser visto más como un precio o una tasa por los bienes públicos recibidos y no como un tributo.

Con respecto al comportamiento del recaudo del impuesto predial, la literatura económica es escasa y no aborda directamente el tema. Algunos estudios examinan el comportamiento de los determinantes de la base impositiva a nivel local³, o de las tarifas de los impuestos municipales⁴.

² *Obra* Taxation and The Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes, *con autoría de* Peter Mieszkowski y George R. Zodrow (1989).

³ *Obra* Trade and Tax Policy in the Presence of Market Failures: Lessons from American Regions, *con autoría de* Andrew Haughwout, Federal Reserve Bank of New York (2003).

⁴ *Obra* The determinants of municipal tax rates in British Columbia, *con autoría de* Craig Brett y Joris Pinkse (2000).

En general, para la definición de la base gravable o del nivel de la tasa requerida, estos estudios parten del tamaño deseable de gasto público local, asumiendo la existencia de equilibrio presupuestal. A la luz de los hechos, si colocamos sobre el plano de la realidad que, en algunos municipios del país, la gran mayoría de sus predios son rurales y sus propietarios personas pertenecientes a la población de adultos mayores, sumados a que sean campesinos productores que no gocen de una pensión de vejez; su eventual exoneración del pago del impuesto predial que, si bien es cierto no representa un excesivo valor para el propietario, sí representa un enorme porcentaje de recaudo para el municipio.

Empero, en vista de la importancia del proyecto y el profundo contenido social que contiene, el ponente coordinador que suscribe esta ponencia, propone que la facultad que se pretende otorgar a los concejos municipales esté condicionada hasta un descuento no superior al 40% del valor del impuesto, sumado que solamente pueda ser otorgado a los adultos mayores pertenecientes a los estratos 1 y 2 bajo las directrices que señala la propuesta.

VII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(...) 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.

a) 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.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) 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.”.

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a. Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010 sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de

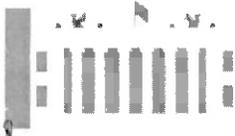
resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”.

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, de manera respetuosa rendimos ponencia de Primer Debate **NEGATIVA**, y en consecuencia solicitarle a la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **archivar** al Proyecto de Ley número 094 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*”.

Cordialmente,



[Handwritten signature]

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

[Large handwritten signature]

WILMER RAMIRO GARRILLO MENDOZA

Representante a la Cámara
Ponente

[Handwritten signature]

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Representante a la Cámara
Ponente

[Handwritten signature]

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Representante a la Cámara
Ponente

[Large handwritten signature]

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Representante a la Cámara
Ponente