

Bogotá D.C., Junio de 2024

Doctor  
**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**  
Presidente  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Bogotá

**Referencia:** Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 376 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros".

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 376 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros".

Cordialmente,



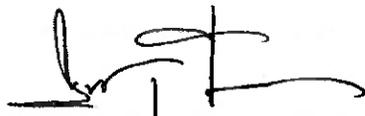
**WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Coordinador Ponente



**WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**  
Representante a la Cámara por Caldas  
Ponente



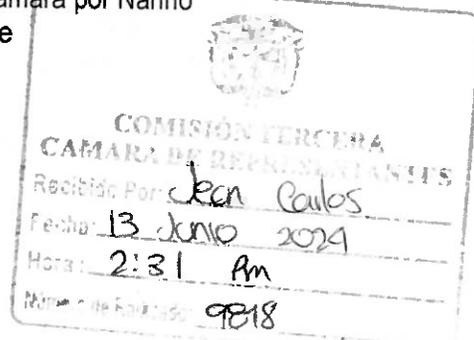
**CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN**  
Representante a la Cámara por Meta  
Ponente



**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Ponente



**CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Ponente



## 1. TRÁMITE

El Proyecto de Ley No. 376 de 2024 Cámara, de autoría de los Honorables Representantes Wilder Iberson Escobar Ortiz, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Katherine Miranda Peña, Óscar Darío Pérez Pineda, Olga Lucia Velásquez Nieto, Etna Tamara Argote Calderón, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Sandra Bibiana Aristizábal Saleg, Milene Jarava Díaz, Ángela María Vergara González, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Wadith Alberto Manzur Imbett, Daniel Carvalho Mejía y Teresa De Jesús Enríquez Rosero, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 27 de febrero de 2024 y publicado en la Gaceta No. 157 de 2024.

El anterior proyecto fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Así pues, la Mesa Directiva de la célula legislativa, procedió a realizar la designación de los ponentes para primer debate correspondiendo la Coordinación al Honorable Representante Wilmer Yair Castellanos Hernández y como Ponentes a los Honorables Representantes Wilder Iberson Escobar Ortiz, Carlos Arturo Vallejo Beltrán, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Carlos Alberto Carreño Marín.

El texto contentivo de la ponencia para primer debate fue publicado en la Gaceta No. 516 del 3 de mayo de 2024. Luego, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, se anunció su votación en sesión ordinaria del día 8 de mayo de 2024.

Posteriormente, en sesión del 21 de mayo de 2024, el Proyecto de Ley No. 376 de 2024 Cámara, fue aprobado sin modificaciones. Así las cosas, queda agotado el requisito de su primer debate para que siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

## 2. OBJETO

La iniciativa deja exento del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF los retiros de los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal, a través de la adición de un numeral en el artículo 879 del Estatuto Tributario.

## 3. CONTENIDO

La presente iniciativa cuenta con tres (3) artículos incluyendo el de su vigencia.

El artículo primero (1º) expone el objeto de la iniciativa, la cual consiste en dejar exento del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF los retiros de los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal.

En el artículo segundo (2º), adiciona un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, donde se encuentran los exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

En el artículo tercero (3º), enmarca la vigencia de la presente iniciativa.

## 4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 4.1 HISTORIA DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS – GMF

Según Segura (2002), el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF nació en Colombia en 1998 cuando el Gobierno Nacional declaró en Estado de Emergencia Económica al país debido a la crisis financiera generada por la caída prolongada del sector de la construcción y la burbuja inmobiliario que terminó impactando la cartera de las antiguas Corporaciones de Ahorro y Vivienda transformadas en Bancos Hipotecarios (Cadena Clavijo, 2015). Por lo tanto, se puso en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito y deterioró la confianza de la ciudadanía.

Por ello, se creó la contribución especial de 2 x 1000 sobre todas las transacciones financieras, contribución pensada de manera transitoria, hasta diciembre de 1999, con el propósito de darle tiempo al sector para superar la crisis.

Luego, la orientación de los recursos aportados por esta contribución cambió ante la ocurrencia de un desastre natural que afectó especialmente la zona cafetera del país. En efecto, el 29 de enero de 1999, el Gobierno Nacional expidió otro decreto de emergencia económica para obtener recursos que permitiesen la reconstrucción de la zona afectada. Después, mediante sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999, la Corte Constitucional consideró INEXEQUIBLE la destinación “exclusiva” del recaudo de la contribución para preservar la estabilidad y la solvencia del sistema; por considerar que se trataba de un impuesto y no de una contribución, y por lo tanto no podía ser de destinación específica, lo cual está expresamente prohibido en el artículo 359 de la Constitución Política (Valero, 2007).

Una vez se toma en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional, nace la Ley 608 con el impuesto a las transacciones financieras a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, de carácter temporal, para la vigencia del año 2000.

Con la promulgación de la Ley 633, se incluye el Libro Sexto que da vida al Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, esta vez de carácter permanente en la estructura tributaria del país, a partir del primero de enero de 2001, a cargo de los usuarios del sistema financiero y las entidades que lo conforman.

El hecho generador del GMF lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República y los giros de cheques de gerencia; el traslado o cesión a cualquier título de los recursos o derechos sobre carteras colectivas; la disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo o similares que suscriban las entidades financieras con sus clientes; los débitos que se efectúen a cuentas contables y de otro género, diferentes a las corrientes, de ahorros o de depósito, para la realización de cualquier pago o transferencia a un tercero; los desembolsos de créditos y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios y otros commodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes realizados a través de sistemas de compensación y liquidación cuyo importe se destine a realizar desembolsos o pagos a terceros, mandatarios o diputados para el cobro y/o el pago a cualquier título por cuenta de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencias Financiera o Economía Solidaria según el caso, por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones; los desembolsos de créditos abonados y/o cancelados el mismo día; de acuerdo al artículo 871 del Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la Ley 1819 de 2016 fijó la tarifa del gravamen a los movimientos financieros de cuatro por mil (4 x 1.000).

## RECAUDO ANUAL EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

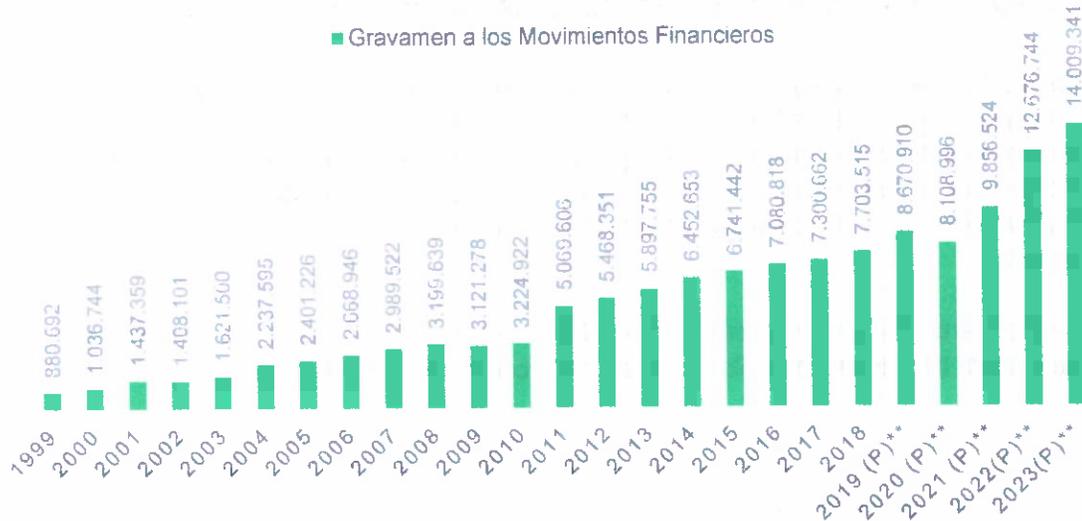


Figura 1. Recaudo anual de GMF. 1999 – 2023. Fuente: DIAN (2024). Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica. Elaboración propia.

Respecto a los ingresos tributarios por Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) ascienden a 9.8 billones de pesos en 2021, 12.67 billones de pesos en 2022 y 14 billones de pesos en 2023 (cifra preliminar), tal como se evidencia en la Figura 1.

### 4.2 IMPORTANCIA DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

La Junta de Acción Comunal es un organismo de acción comunal de primer nivel; es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (Ley 2166 de 2021, Artículo 7°).

Las Juntas de Acción Comunal son actores fundamentales para el desarrollo de los territorios. A través del tiempo, han conseguido la construcción de la infraestructura básica del territorio: vías, viviendas, escuelas, acueductos veredales, etc. Asimismo, son consideradas el primer paso de la autogestión del desarrollo comunitario en el territorio. Por lo tanto, es necesario continuar fortaleciendo el relacionamiento entre los distintos actores que participan en el impulso y avance de territorio a través de redes, alianzas y cooperaciones.

De acuerdo a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos – MAPP/OEA, en Colombia existen 62.553 Juntas de Acción Comunal y 1.500 Asociaciones de Juntas reunidas en 35 Federaciones (MAPP/OEA, s.f.).

De acuerdo a la Dirección para la Democracia y la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del

Interior, a febrero 2024, en Colombia hay 63.153 Organismos de Acción Comunal donde 34.512 son urbanas y 28.641 son rurales; integrada por 2'255.360 hombres y 3'158.159 mujeres.

A continuación, se presenta la distribución de organismos comunales por departamento: Amazonas (50), Antioquia (6.603), Arauca (764), Atlántico (860), Bogotá (1.785), Bolívar (2.188), Boyacá (3.005), Caldas (1.814), Caquetá (2.073), Casanare (1.334), Cauca (3.592), Cesar (1.893), Chocó (692), Córdoba (2.700), Cundinamarca (4.772), Guainía (49), Guaviare (321), Huila (2.787), La Guajira (871), Magdalena (1.252), Meta (2.005), Nariño (3.625), Norte de Santander (2.983), Putumayo (1.468), Quindío (718), Risaralda (1.305), San Andrés (68), Santander (4.021), Sucre (1.155), Tolima (3.459), Valle (2.738), Vaupés (40) y Vichada (163).

#### 4.3 AFECTACIÓN DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS A LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

Haciendo uso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios, de menor cuantía, con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

Los convenios solidarios son esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales enfocados en la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades con la ejecución de obras hasta por la menor cuantía (Ley 2166 de 2021, Artículo 16°, Numeral f). Y, en el caso de los entes territoriales del orden departamental y municipal, los convenios solidarios se podrán ejecutar obras hasta por la mínima cuantía (Ley 136 de 1994, Artículo 3°, Parágrafo 4°).

La menor cuantía está determinada en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes – SMMLV, evidenciado en la Tabla 1 (Ley 1150 de 2007, Artículo 2°, Numeral 2.b). Ahora bien, la mínima cuantía es el valor equivalente al diez por ciento (10%) de la menor cuantía de una Entidad Estatal (Artículo 2°, Numeral 5).

Presupuesto de las entidades	Menor cuantía	Mínima cuantía
Superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	100 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior o igual a 850.000 e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	850 salarios mínimos mensuales legales vigentes	85 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior o igual a 400.000 e inferiores a 850.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	650 salarios mínimos mensuales legales vigentes	65 salarios mínimos mensuales legales vigentes
Superior e igual a 120.000 e inferiores a 400.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	450 salarios mínimos mensuales legales vigentes	45 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Inferior a 120.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes	280 salarios mínimos mensuales legales vigentes	28 salarios mínimos mensuales legales vigentes
--	---	--

Tabla 1. Valores de menor cuantía. Fuente: Ley 1150 de 2007. Elaboración propia.

Es decir, un convenio solidario de mínima cuantía, dependiendo del presupuesto de la entidad oscila su valor entre 28 y 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en concordancia con la Ley 1150 de 2007. Para el año 2024, el salario mínimo mensual legal vigente es \$1.300.000 pesos, es decir, el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF equivale para este ejercicio entre \$145.600 pesos y \$520.000 pesos, respectivamente. Por ello, se reduce el presupuesto disponible de las Juntas de Acción Comunal.

Ahora bien, un convenio solidario de menor cuantía, dependiendo del presupuesto de la entidad oscila su valor entre 280 y 1000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en concordancia con la Ley 2166 de 2021. Es decir, la menor cuantía oscila entre \$364.000.000 pesos y \$1.300.000.000 de pesos.

Por consiguiente, el Gravamen a los Movimientos Financieros equivale para este ejercicio entre \$1.456.000 pesos y \$5.200.000 pesos, respectivamente. Lo anterior, muestra nuevamente la disminución del presupuesto disponible de las Juntas de Acción Comunal para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, objetivo principal de los convenios solidarios.

## 5. MARCO NORMATIVO

### 5.1. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Se trae a colación los preceptos normativos establecidos en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de 1.991, conforme a los cuales, le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. En tal sentido, el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 5 de 1.992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” de manera taxativa le concede al Congreso la Función legislativa con el ánimo de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

Por su parte, el artículo 2 de la **Ley 3 de 1992** “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”, consagra las competencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado, así como también, de la Cámara de Representantes, fijando para la Comisión Tercera, las siguientes:

**“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 por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; **impuestos y contribuciones**; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de la banca central; leyes*

*sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación financiera; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (...)*. (Negrillas y subrayados fuera del texto original).

## 5.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara disponen:

**Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

**Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

**Artículo 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

**Artículo 270.** La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

**Artículo 355.** Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de

Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

### 5.3. MARCO LEGAL

A su vez, el texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

#### **Decreto 624 de 1989**

*Expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.*

El artículo 870 crea el impuesto Gravamen a los Movimientos Financieros, GMF, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

El artículo 879 enumera las acciones exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros.

#### **Ley 136 de 1994**

*Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*

El artículo 3 se refiere a las funciones de los municipios, quienes deben promover el desarrollo del territorio y construir las obras que demande el progreso municipal teniendo en cuenta los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal. También, los municipios y distritos pueden celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal. Asimismo, los entes territoriales del orden departamental y municipal están autorizados para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras *hasta por la mínima cuantía*. En esta misma línea, los convenios solidarios podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 141 señala que las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la Administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que se celebren, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993.

#### **Ley 2166 de 2021**

*Deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados.*

El artículo 3 contiene los principios rectores del desarrollo de la comunidad: afirmación del individuo, construcción de identidad cultural, participación social y política, el desarrollo de pilares de comunidad tales como solidaridad, resiliencia comunitaria, construcción del conocimiento en comunidad, convivencia ciudadana, planeación participativa, pluralismo, diversidad, fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres.

El artículo 7 define los organismos de la acción comunal donde las juntas de acción comunal son organismos de primer grado. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por

los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

El artículo 16 concentra los objetivos de los organismos de acción comunal donde uno de ellos es celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial.

El artículo 63 indica que los organismos comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal a través de la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos interadministrativos de mínima cuantía o convenios solidarios podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o para la ejecución de los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

El artículo 95 autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad.

### **5.3.1 INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES VIGENTES EN COLOMBIA**

- Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)<sup>1</sup>, en su artículo 21:
  1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
  2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
  3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>2</sup> (Pacto de San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969), en su artículo 23. Derechos Políticos:
  1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
    - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
    - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
    - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
  2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso

<sup>1</sup> Firmada por Colombia en 1966 y ratificada en octubre de 1969.

<sup>2</sup> Ratificada por Colombia el 28 de mayo de 1973.

anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

## 6. SOLICITUD DE COMENTARIOS

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, el día 24 de abril de 2024 se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Interior, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Confederación Nacional de Acción Comunal emitir concepto jurídico en el marco de sus funciones al Proyecto de Ley de la referencia.

### MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La propuesta normativa generaría una reducción en los ingresos tributarios proyectados para el año en vigencia y los periodos futuros, y conllevaría un costo fiscal no compensado por nuevos ingresos. Dicha reducción no resulta congruente con la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales, generándose una discrepancia con los objetivos de equidad y simplificación tributaria, lo que a su vez podría ejercer presión sobre las finanzas públicas. De cualquier manera, es importante señalar que debido a la insuficiencia de información con la que se cuenta, no es posible cuantificar el efecto fiscal del Proyecto de Ley. Por otro lado, esta propuesta podría generar inequidades horizontales frente a convenios similares realizados por otros actores. *(Negritas y subrayados fuera del texto original).*

De otra parte, es preciso resaltar que la Ley 2277 de 2022 tiene como uno de sus objetivos reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos, así como la eliminación de beneficios que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos. Esta Ley contiene la política tributaria y fiscal actual del país que regirá para el cumplimiento de los deberes constitucionales y planes de Gobierno que regirán en adelante y que están consignados principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. De manera que cualquier ajuste a esta política requiere la evaluación del impacto sobre la misma, especialmente sobre las finanzas públicas y el gasto social.

## 7. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

- 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.

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) <Literal INEXEQUIBLE>.
- f) 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 (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, actual ni directo. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal "a" del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## 8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o

*acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.*

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias determine la viabilidad fiscal de este proyecto y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

*“Por lo anterior, la Corte considera 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, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

*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.*

*Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, 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. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”*

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte en sentencia C-315 de 2008 ha dicho:

*“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. 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. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”*

Finalmente, la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, donde se manifestó 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.” (Subrayado fuera del texto).*

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En otras palabras, si bien son los miembros del Congreso de la República a quienes compete la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario, es claro que el Poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

## **9. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

La modificación propuesta tiene como propósito crear armonía entre el articulado y el Estatuto Tributario.

#### Articulado aprobado en primer debate

*“Por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros”*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto exceptuar a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF.

**Artículo 2º.** Adiciónese un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 879. EXENCIONES DEL GMF.**  
Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos financieros:

32. Los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria según sea el caso, que correspondan a desembolsos de los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal.”

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### Articulado propuesto para segundo debate

*“Por medio de la cual se exceptúa dejan exentos a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros”*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto exceptuar ~~dejar exento del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF~~ los retiros de a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF.

**Artículo 2º.** Adiciónese un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 879. EXENCIONES DEL GMF.**  
Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos financieros:

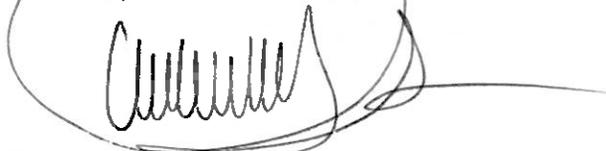
32. Los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria según sea el caso, que correspondan a desembolsos de los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal.”

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## 10. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 376 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se exceptúa a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros”*, de conformidad con el siguiente texto propuesto.

Cordialmente,



**WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Coordinador Ponente



**WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**  
Representante a la Cámara por Caldas  
Ponente



**CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN**  
Representante a la Cámara por Meta  
Ponente



**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Ponente



**CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 376 de 2024 CÁMARA  
"POR MEDIO DE LA CUAL SE DEJAN EXENTOS A LOS CONVENIOS SOLIDARIOS DE LAS  
JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL PAGO DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS  
FINANCIEROS"**

El Congreso de Colombia,

**DECRETA**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto dejar exento del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF los retiros de los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal.

**Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:**

**"ARTÍCULO 879. EXENCIONES DEL GMF.** Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos financieros:

32. Los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria según sea el caso, que correspondan a desembolsos de los convenios solidarios celebrados entre los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal con las Juntas de Acción Comunal."

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Coordinador Ponente



**WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**  
Representante a la Cámara por Caldas  
Ponente



**CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN**  
Representante a la Cámara por Meta  
Ponente



**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
Representante a la Cámara por Naríño  
Ponente



**CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Ponente

### Bibliografía

- Cadena Clavijo, H. J. (2015). *Crisis de la Banca Hipotecaria Colombiano de 1998 - 2001*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15747/CadenaClavijoHectorJose2015.pdf;jsessionid=25647687D0540596FFC9D4F09B2D4418?sequence=1>
- DIAN. (2023). *Estadísticas de los tributos administrados por la DIAN*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadísticasRecaudo.aspx>
- MAPP/OEA. (s.f.). *15 años hechos de paz, La voz y el valor de las Juntas de Acción Comunal*. Obtenido de MAPP/OEA: <https://www.mapp-oea.org/hechosdepaz/la-voz-y-el-valor-de-las-juntas-de-accion-comunal/>
- Segura Matiz, R. D. (2002). *Gravamen sobre movimientos financieros*. Bogotá: Cuadernos de Trabajo (DIAN). Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Otros%20Cuadernos%20de%20Trabajo/064.%20Gravamen%20sobre%20movimientos%20financieros.pdf>
- Senado, S. d. (1989). *Decreto 624, "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"*. Bogotá: Senado de la República. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto\\_tributario.html#TITULO%20PRE](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html#TITULO%20PRE)
- Senado, S. d. (2007). *Ley 1150, "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos"*. Bogotá: Secretaría de Senado. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)
- Senado, S. d. (2021). *Ley 2166, "Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal"*. Bogotá. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2166\\_2021.html#T%3%8DTULO%20PRIMERO](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2166_2021.html#T%3%8DTULO%20PRIMERO)
- Valero Varela, H. J. (2007). *Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia*. Bogotá: DIAN. Obtenido de [https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20\(GMF\)%20en%20Colombia..pdf](https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20(GMF)%20en%20Colombia..pdf)