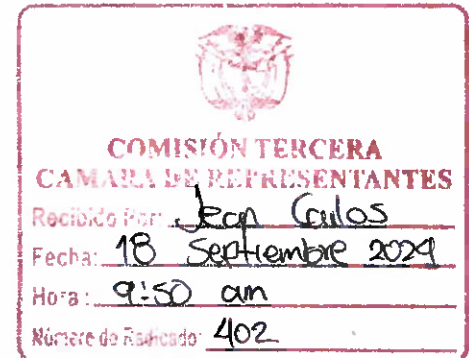


Bogotá D.C., Septiembre 18 de 2024

Honorable Representante,
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidenta
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes



Asunto: Informe de ponencia negativo para primer debate del Proyecto de Ley No. 023 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se otorga un beneficio tributario al adulto mayor o pensionado y se dictan otras disposiciones".

Honorable Presidenta y respetada Secretaria,

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia negativo para primer debate al Proyecto de Ley No. 023 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se otorga un beneficio tributario al adulto mayor o pensionado y se dictan otras disposiciones", para lo cual fuimos designados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, ponencia que se sustenta en los siguientes términos.

Cordialmente,


NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Coordinador Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT

Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba
Ponente

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE

Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca
Ponente

ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Ponente

SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG

Representante a la Cámara
Departamento de Quindío
Ponente

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA

Departamento de Córdoba
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 023 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE
OTORGA UN BENEFICIO TRIBUTARIO AL ADULTO MAYOR O PENSIONADO Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente ponencia se rinde con el objeto de exponer los argumentos y fundamentos que justifican su **ARCHIVO**. Lo anterior, en virtud del análisis integral que se hizo de la iniciativa propuesta, en concordancia con el marco constitucional y legal del ordenamiento jurídico colombiano, y la rigurosidad legislativa exigible en este tipo de trámites. Así las cosas, en los siguientes acápite se hará un recuento del proyecto de ley y se señalarán las razones por las cuales se considera inconveniente.

En consecuencia, el informe de ponencia se desarrollará conforme a la siguiente estructura:

- I. Trámite y antecedentes.
- II. Objeto del proyecto de ley.
- III. Contenido del proyecto de ley.
- IV. Consideraciones de inconveniencia.
- V. Declaratoria de conflictos de interés.
- VI. Proposición.

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley No. 023 de 2024 Cámara "*Por medio de la cual se otorga un beneficio tributario al adulto mayor o pensionado y se dictan otras disposiciones*" fue radicado el 22 de julio de la presente anualidad en la Cámara de Representantes, correspondiendo el radicado 023, presentado por la H.R Dorina Hernández Palomino y, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1060 de 2024.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el día 27 de agosto de 2024 realizó la designación de los ponentes para la presente iniciativa legislativa, donde fui designado como coordinador ponente y, como ponentes los HH.RR. Wadith Alberto Manzur,

Christian Munir Garcés, Carlos Alberto Carreño, Elkin Rodolfo Ospina, Saray Elena Robayo, Karen Astrith Manrique y Sandra Bibiana Aristizabal.

El día 28 de agosto de 2024 el suscrito en calidad de Coordinador Ponente, realizó solicitud de concepto sobre el impacto fiscal del proyecto de ley al Ministerio de Hacienda, a fin de tener claridad sobre la viabilidad en materia fiscal de la iniciativa.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objetivo otorgar un beneficio tributario al adulto mayor de sesenta (60) años, en el pago del impuesto predial, cuando el inmueble está o sea destinado a su casa de habitación.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El articulado propuesto para el proyecto de ley consta de ocho (8) artículos incluida la vigencia, en donde se enuncia un beneficio tributario para el adulto mayor de 60 años, que sea propietario de un solo predio destinado a vivienda y con un límite de ingresos, sea pensionado o no, para tener un descuento en UVT en el pago del impuesto predial unificado.

IV. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

1. Impacto Fiscal:

La viabilidad fiscal se ha constituido como un elemento esencial y de enorme trascendencia para la Rama Legislativa, puesto que no puede pensarse en la creación, modificación o complemento de la Ley, sin delimitar el alcance financiero y económico que puede significar llevar a cabo los diferentes proyectos que nacen desde la célula congresional, desde el Gobierno Nacional o desde la ciudadanía.

El sentido común dicta que toda propuesta requiere un plan estructural, y dicho plan necesita de insumos y herramientas para convertirse en una realidad. Transformando entonces ese concepto hacia lo que es la función legislativa, al legislador le corresponde analizar cómo una iniciativa puede ser desarrollada, los fondos necesarios para su elaboración y los recursos indispensables para su

puesta en práctica, tal es así, que dependiendo los objetivos y la meta a alcanzar, existirán proyectos que dependan mucho más de un respaldo financiero estatal y que a su vez impliquen modificaciones en el presupuesto de la Nación.

Y el Proyecto No. 023 de 2024 Cámara, es una de estas iniciativas legislativas que al centrarse en materia tributaria para obtener unos beneficios determinados en la ciudadanía, implica pensar en la hipótesis del impacto fiscal que puede generar para el Estado poner en marcha una propuesta de esta magnitud.

Ahora bien, aquel tributo que estaría ligado al desarrollo de este proyecto de Ley, es uno de los más importantes en materia financiera estatal, regional y municipal; el impuesto predial, renta a través de la cual la Administración recauda ingresos y los convierte en la ejecución del Plan de Desarrollo correspondiente, para seguir mejorando la calidad de vida de la comunidad a través de la inversión y el progreso, haciendo uso como ya se mencionó de este erario público.

En ese sentido, son las autoridades competentes encargadas en materia económica quienes conceptúan y definen si efectivamente los proyectos de Ley de origen congresional van a ser sostenibles en el tiempo y no van a generar consecuencias financieras para la Nación, sin embargo, como se pudo observar, la presente iniciativa aún no cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que no se puede determinar su favorabilidad hasta este momento.

Sin embargo, y atendiendo a la actualidad que atraviesa el país, el suscrito Coordinador Ponente considera que imponer a través de una nueva Ley a las administraciones el otorgamiento de este beneficio tributario es insostenible, teniendo en cuenta que no todas las regiones del país se encuentran en las mismas condiciones, lo que podría afectar gravemente el presupuesto de los municipios y de forma simultánea el Presupuesto General de la Nación.

Se concluye respecto de este primer punto que, Colombia se encuentra atravesando un periodo de desaceleración económica donde el tiempo y el buen manejo de la administración permitirán una estabilidad, por lo tanto, es deber de este órgano legislativo suscribir iniciativas y proyectos que en la situación actual sean viables y que por el contrario, no generen con el tiempo una posible crisis ante la falta de recursos.

2. Autonomía Administrativa:

El artículo 317 de la Constitución Política de 1991 consagra que “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.”, bajo este precepto normativo toda modificación al impuesto predial que tenga por objeto el otorgamiento de un beneficio de carácter tributario a un determinado sector de la población dependerá de la autonomía inherente a cada administración municipal y distrital, y es que en Colombia así como en cualquier otro País, las características demográficas de sus territorios fluctúan, siendo completamente diferentes, ya sea por el número de habitantes, la estratificación, los niveles económicos de las personas, así como también el valor de la propiedad.

En primer lugar, mal haría entonces el legislador en imponer a través de la creación de la Ley, una normatividad que obligue a que todas las administraciones deban aplicar este tipo de exención tributaria, puesto que aquellos municipios o ciudades que no estén en las condiciones ideales para otorgar tal beneficio pueden recaer en un déficit que termine afectando otro tipo de obras y proyectos que dependen de los ingresos locales.

En segundo lugar, hay que recalcar que la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1051 de 2001 con ponencia del doctor Jaime Araújo Rentería, señaló lo siguiente:

*“El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, **autonomía fiscal**, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.” (Subrayado fuera de texto)*

Y es que desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se procuró un mayor respeto por las garantías y principios que deben regir al Estado, donde el Gobierno y los ciudadanos deben propender por hacer valer y cumplir

los preceptos constitucionales que orientan el correcto funcionamiento de la función pública, sin atribuciones despóticas o coercitivas, esto se traduce también en que debe mantenerse la tridivisión de poderes, no debe existir una intervención arbitraria de parte del órgano central del poder, es decir el ejecutivo, así como tampoco un abuso del poder y las facultades legalmente atribuidas que poseen las otras ramas del poder público en Colombia.

Expresa también la jurisprudencia previamente citada que:

*“La autonomía de las entidades territoriales implica que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de **las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación**, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, **el legislador** no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, **establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales** hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal.”* (Subrayado fuera de texto)

Es por eso que en virtud de lo anterior, el suscrito coordinador ponente no considera viable constitucionalmente este Proyecto de Ley, puesto que interfiere en los estatutos tributarios de las administraciones municipales y distritales, y obliga a las autoridades locales a que regulen e incorporen una exención que si bien puede tener un objeto social, genera un conflicto económico que se puede transformar en insostenible, cuando este tipo de modificaciones son atribuciones directamente de su autonomía administrativa y fiscal como ya se ha venido argumentando.

3. Igualdad:

Cuando se anuncia la radicación de este tipo de iniciativas, y se le comunica a la ciudadanía para la cual específicamente va dirigida, que en este caso son los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, pensionados o no pensionados, se genera un eco en toda la población, que demográficamente cuenta con otro número de grupos o sectores que también se encuentran en condiciones

vulnerables; personas discapacitadas, víctimas del conflicto armado, comunidades indígenas, entre otros.

Algunas de estas condiciones, sino en su mayoría ha generado lamentablemente consecuencias negativas en los habitantes que pertenecen a estos grupos, pues no cuentan con las mismas oportunidades de acceso a empleo, su nivel de economía se ha visto afectado por los sucesos particulares que cada uno ha atravesado, así como otro tipo de conflictos que claramente los ubican en escenarios de desigualdad social.

Es por eso, que a la Honorable Cámara de Representantes, ya se han comunicado líderes y veedores pertenecientes a estos grupos poblaciones mostrando su interés en el Proyecto de Ley No. 023 de 2024 Cámara, con la necesidad de que también puedan ser incluidos dentro del cúmulo de ciudadanos a los que podría aplicar este beneficio tributario en materia de impuesto predial, escenario que evidencia aún más que es un proyecto que no puede ser tramitado a nivel nacional, porque de no acoger las proposiciones de inclusión de todos aquellos que consideren ser merecedores de este tipo de exenciones se generaría un evidente malestar y un sentimiento de desigualdad en la ciudadanía, así como también se debe indicar que de adoptar cada una de las sugerencias y solicitudes, e incrementar el número de habitantes que van a recibir esta clase de beneficios tributarios, el impacto fiscal puede ser aún mayor e insostenible para determinados Municipios y Distritos.

Sin embargo, tal y como se señala en el apartado anterior, toda decisión de tipo fiscal relacionada con el impuesto predial respecto a la reducción, el otorgamiento de beneficios y la concesión de exenciones dependerá de las autoridades locales, atendiendo a su estabilidad y la conveniencia para el bienestar general.

4. Antecedentes - Proyecto de Ley No. 094 de 2023 Cámara:

En igual sentido, en el Congreso de la República han cursado múltiples iniciativas con una forma similar pero con un objeto idéntico al del Proyecto de Ley No. 023 de 2024 Cámara, y es el otorgar un beneficio tributario en materia de impuesto predial a un determinado sector poblacional, en este caso el Proyecto de Ley 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", en el cual el suscrito fungió también como ponente, y que fue archivado en la pasada legislatura (2023-2024) en virtud del artículo 184 de la Ley 5° de 1992, presentando informe de ponencia en sentido negativo, y posteriormente siendo rechazado por la votación de los honorables Representantes de la Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público.

Dicha iniciativa legislativa buscaba 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, sin embargo, los ponentes designados en dicho proyecto, entre ellos el suscrito, presentaron informe de ponencia negativo, al considerar dicha propuesta como inconveniente, argumentando lo siguiente en materia fiscal:

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.

También allí se consignaron las razones y consideraciones respecto de la inconveniencia del Proyecto de Ley 094 de 2023 por interferir en la autonomía administrativa y fiscal de los entes municipales y distritales:

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.

Es por eso, que teniendo esta Comisión y el suscrito Coordinador Ponente un precedente legislativo en el cual se rechazó la procedencia y el trámite de una iniciativa homogénea a la presente, en donde el objeto consiste en otorgar un beneficio tributario en materia de impuesto predial a un grupo poblacional específico, sin contar con el debido concepto de favorabilidad o viabilidad fiscal remitido por la autoridad fiscal competente e irrumpiendo en la autonomía de las administraciones territoriales, se concluye que el Proyecto de Ley No. 023 de 2024 de autoría de la Honorable Representante Dorina Hernández Palomino no es conveniente y por lo tanto debe ser archivado.

V. DECLARATORIA DE CONFLICTOS DE INTERÉS

La Constitución Política de Colombia en su artículo 182, establece que los Congresistas deben poner en conocimiento de la Cámara a la que pertenecen las situaciones de carácter moral o económico que les impide participar en los asuntos sometidos a consideración. Adicional a ello, la Ley 5º en su artículo 286, se encargó de definir el Régimen de Conflicto de Interés de los Honorables Congresistas, así:

*"(...) Todos los congresistas **deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir** en 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.

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. (...)" (Subrayado fuera de texto)

Aunado a ello, también estableció las circunstancias en las que **no existe conflicto de interés**, de tal manera que:

"(...) 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 participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- 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.*

PARÁGRAFO 1. 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 2. 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 3. 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. (...)”(Subrayado fuera de texto)

Finalmente, teniendo en cuenta los criterios orientadores que ha dado la Ley frente a la materia, corresponde a cada congresista en el trámite el proyecto reportar o dar a conocer si se ve inmerso en un conflicto de interés a saber, que el beneficio en el cual concurre, se presentan las tres características de ser actual, particular y directo.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en los anteriores argumentos y consideraciones, nos permitimos rendir informe de **PONENCIA NEGATIVA** y proponemos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 023 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se otorga un beneficio tributario al adulto mayor o pensionado y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

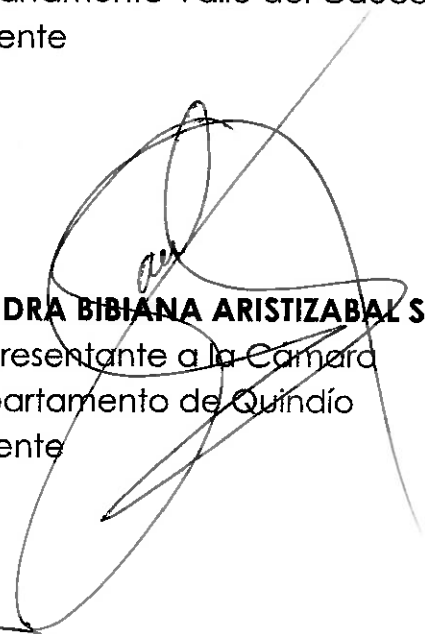
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Coordinador Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba
Ponente

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca
Ponente

ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Ponente



SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG
Representante a la Cámara
Departamento de Quindío
Ponente

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Departamento de Córdoba
Representante a la Cámara
Ponente