



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2024 CÁMARA

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO CON
EL FIN DE INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y
PRIORITARIO EN LAS OBRAS POR IMPUESTOS EN ZONAS URBANAS Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

Bogotá, D.C., junio de 2025

Doctora

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

Doctora

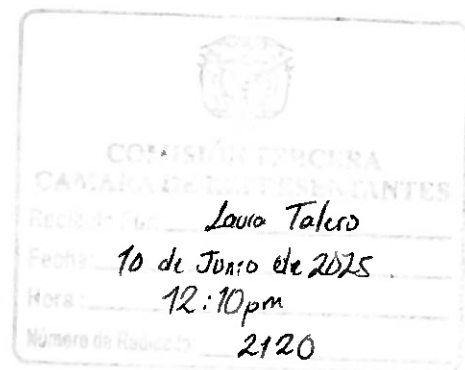
ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes



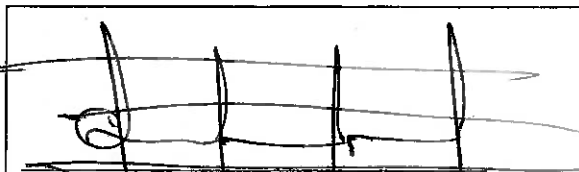
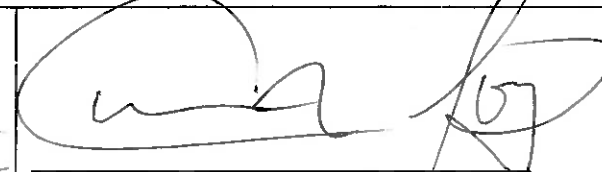
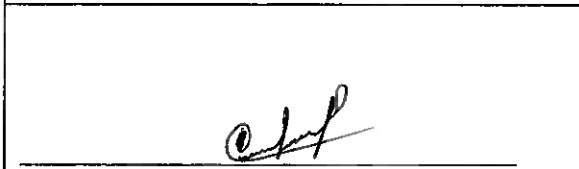
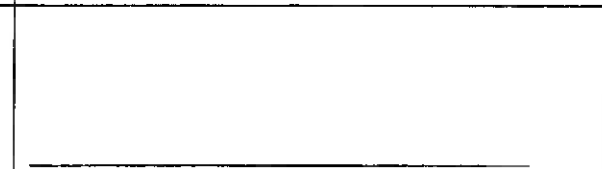
Referencia: Informe de ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 371 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de incluir proyectos de Viviendas de Interés Social y Prioritario en las Obras por Impuestos en zonas urbanas y se dictan otras disposiciones”*.



Honorables doctoras González y Martínez,

En cumplimiento con 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 Segundo Debate al Proyecto de Ley número 371 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de incluir proyectos de Viviendas de Interés Social y Prioritario en las Obras por Impuestos en zonas urbanas y se dictan otras disposiciones”*.

Atentamente,

 CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE Representante a la Cámara Ponente
 OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Ponente	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2024 CÁMARA

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO CON
EL FIN DE INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y
PRIORITARIO EN LAS OBRAS POR IMPUESTOS EN ZONAS URBANAS Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

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 positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 371 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de incluir proyectos de Viviendas de Interés Social y Prioritario en las Obras por Impuestos en zonas urbanas y se dictan otras disposiciones”*.

El siguiente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Competencia
2. Trámite legislativo y antecedentes
3. Objeto el Proyecto de Ley
4. Sobre del Proyecto de Ley
5. Sustento y antecedentes normativos del Proyecto de Ley
6. Discusión de primer debate en la Comisión Tercera
7. Conveniencia del Proyecto de Ley
8. Breve marco normativo del Proyecto
9. Impacto fiscal
10. Relación de posibles conflictos de interés
11. Proposición
12. Articulado

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 LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley número 371 de 2024 de Cámara titulado inicialmente *“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones”*, fue radicado el día 2 de octubre de 2024, por los congresistas H.S. Paola Andrea Holguín Moreno, H.S. Sandra Ramírez Lobo, H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez, H.R. Juliana Aray Franco, H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, H.R. Christian Munir Garcés Aljure, H.R. Marelen Castillo Torres, H.R. Carlos Edward Osorio Aguiar, H.R. José Jaime Uscátegui Pastrana, H.R. Betsy Judith Pérez Arango, H.R. Alejandro García Ríos, H.R. Erika Tatiana Sánchez Pinto, H.R. Jhon Jairo Berrio López, H.R. Edinson Vladimir Olaya Mancipe, H.R. Andrés Eduardo Forero Molina, H.R. Yulieth Andrea Sánchez Carreño, H.R. Luis Miguel López Aristizábal, H.R. Yenica Sugein Acosta Infante, H.R. Óscar Darío Pérez Pineda, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Hernán Darío Cadavid Márquez, H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández, H.R. Julia Miranda Londoño, H.R. Eduard Alexis Triana Rincón, H.R. Juan Felipe Corzo Álvarez, H.R. Andrés Felipe Jiménez Vargas, H.R. Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo, H.R. Fernando David Niño Mendoza, H.R. Daniel Restrepo Carmona, H.R. Juan Sebastián Gómez Gonzáles, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón, H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle, H.R. Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, H.R. Miguel Abraham Polo Polo, H.R. Norman David Bañol Álvarez, H.R. Luz Ayda Pastrana Loaiza, H.R. Oscar Leonardo Villamizar Meneses, H.R. Juan Manuel Cortés Dueñas y H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio del día 27 de noviembre de 2024, designó como ponente coordinador el H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux y como ponentes los Honorables Representantes Armando Antonio Zabarain D'Arce, María del Mar Pizarro García y Óscar Darío Pérez Pineda.

El mismo fue debatido el primer debate por la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, en sesiones ordinarias de los días veintidós (22) y veintinueve (29) de abril de 2025.

III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente iniciativa es realizar una modificación al artículo 800-1 del Estatuto Tributario con el fin de incluir proyectos de Viviendas de Interés Social y Prioritario en las Obras por Impuestos en zonas urbanas. Adicional a esto, el Proyecto de Ley busca ampliar a todos los municipios del país este tipo de proyectos, en todo el territorio nacional en los municipios en los que el déficit habitacional sea mayor al 20%.

IV. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 371 de 2024 (Cámara)
Título	Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de incluir proyectos de Viviendas de Interés Social y Prioritario en las Obras por Impuestos en zonas urbanas y se dictan otras disposiciones.
Materia	Tributación
Autor	H.S. Paola Andrea Holguín Moreno y Otros.
Ponentes	Coordinadores ponentes H.R. Óscar Darío Pérez Pineda H.R. Carlos Alberto cuenca Chaux Ponentes H.R. Armando Antonio Zabaráin D'Arce H.R. Maria del Mar Pizarro García H.R. Óscar Darío Pérez Pineda
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	02 de octubre de 2024
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar segundo debate

V. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y, por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las leyes.

Tal como mencionan los autores de la iniciativa, la presente está fundamentada en la siguiente normativa nacional vigente:



1. LEY 1819 DE 2016¹.

“Artículo 238: Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las Zomac, que se encuentren debidamente aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio ART, previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial. (...)”.

2. DECRETO 1625 DE 2016²:

“Artículo 1.6.5.1.2: *Ámbito de aplicación.* Lo dispuesto en el presente título aplica a todas las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario, cuyos ingresos brutos sean iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) Unidad de Valor Tributario -UVT, que opten por el mecanismo de pago -Obras por Impuestos- en los diferentes municipios definidos como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado -ZOMAC.

Las inversiones en infraestructura física que pueden postular las entidades establecidas en el parágrafo 1 del artículo 236 y en el parágrafo 5 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 no pueden ser de aquellas relacionadas con su actividad generadora de renta y no deben corresponder a las que de ordinario deban ejecutarse en virtud de mandato legal, acto administrativo o decisión judicial.

Los mandatos legales y las órdenes judiciales o administrativas se deben cumplir en los términos definidos en las sentencias

¹ Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”. Diario oficial 50.101 publicado el 29 de diciembre.

² Decreto 1626 de 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único en materia tributaria”. Diario oficial 50.023 del 11 de octubre.



ejecutoriadas o los actos administrativos en firme, sin que sea viable emplear el mecanismo de pago obras por impuestos para ello”.

3. LEY 1955 DE 2019³:

“Artículo 285: Ampliación de las obras por impuestos. El mecanismo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 1943* de 2018 se priorizará para beneficiar a los municipios definidos en el Decreto 893 de 2017 o la reglamentación que lo modifique o sustituya.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) efectuará una priorización de las iniciativas para conformar el banco de proyectos de que trata el inciso tercero del artículo 71 de la Ley 1943 de 2018, de conformidad con la identificación y priorización que se haya dado en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) o la Hoja de Ruta correspondiente”.*

VI. DISCUSIÓN DE PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA

En la ponencia presentada para primer debate, radicada el dieciséis (16) de diciembre de 2024 y publicada en la Gaceta 039 de 2025, ante la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, se propuso la modificación del título del Proyecto de Ley, el cual originalmente *“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones”*, y los ponentes plantearon cambiar el mencionado título *“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de incluir proyectos de Viviendas de Interés Social y Prioritario en las Obras por Impuestos en zonas urbanas y se dictan otras disposiciones”*. En razón a ello, se procedió a efectuar votación nominal de los miembros que conforman la Comisión constitucional Permanente. No obstante, en la sesión ordinaria celebrada el veintidós (22) de abril pasado del año en curso, al momento de la votación nominal, el quorum decisorio se había disuelto, por lo cual fue pospuesto para la siguiente sesión en atención a lo dispuesto por la Ley 5 de 1992.

En la siguiente sesión, llevada a cabo el veintinueve (29) de abril del año en curso, los ponentes expresaron que el Proyecto de Ley, objeto de esta ponencia, le da opción a los municipios beneficiarios de obras por impuestos, que son los municipios PDET, en los cuales no operan las

³ Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022- Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Diario oficial 50.964 del 25 de mayo.



grandes constructoras de viviendas ni los grandes bancos; para que puedan las empresas ubicadas en el sector o que quieran ayudarle a esa política de vivienda, para cerrar las brechas establecidas en los Acuerdos con las FARC, y de esta forma se puedan construir viviendas de interés social y prioritario a cargo de la figura de obras por impuestos. Entonces, la empresas con ánimo social, y haciendo uso de la mano de obra de aquellos territorios, tratarán de subsidiar y reducir la enorme brecha social. Reiteraron que la mejor inversión que se puede hacer en éstos municipios es la inversión en vivienda. Es claro que de los volúmenes de recursos que han sido trasladados a las zonas PDET, no se han visto resultados por parte de los alcaldes de aquellas inversiones que se proclaman.

Reiteran los ponentes que el beneficio no plantea ningún beneficio tributario para las empresas constructoras. Las obras por impuestos, hoy por hoy, se pueden adelantar en cualquier municipio del país, en donde las empresas pueden pagar parte de sus impuestos mediante obras que benefician a las comunidades. Dichas obras pueden ser carreteras, parque, centros de salud; pero no se permite para proyectos de viviendas de interés social ni prioritario. Desde esta perspectiva, lo que trae el proyecto es que prioritariamente se construirán ese tipo de viviendas en los municipios PDET, pero que también se podrán hacer en otros municipios que tengan el 20% o más del déficit habitacional. Ello permitirá que las entidades territoriales busquen la forma de llevar a sus municipios obras por impuestos, dado su enorme impacto positivo.

El cupo máximo autorizado por el Gobierno Nacional para la realización de obras por impuestos es muy bajo, por lo cual se han elevado innumerables solicitudes para que sea aumentado a través del CONFIS.

Durante la discusión, se llegó al acuerdo entre los ponentes y demás integrantes de la Comisión Tercera de reabrir y modificar el Artículo segundo (02) del Proyecto de Ley, en el sentido de eliminar la expresión "*o en aquellos municipios que cuentan con predios públicos saneados*", al referirse a los municipios donde pueda puedan ser desarrollados los proyectos de vivienda, y solamente quede destinado para los que el déficit habitacional sea mayor al 20%. La proposición para la reapertura del Artículo Segundo del Proyecto de Ley fue presentada por la Representante Maria del Mar Pizarro, que fue aprobada por 25 votos.

También fue presentada una proposición para la eliminación total del Artículo Segundo, la cual fue negada por 21 votos.

Después fue presentada y votada una proposición en el sentido de eliminar la expresión "*o en aquellos municipios que cuentan con predios públicos*"



saneados” y se agregue la expresión “*destinados exclusivamente a la población víctima del conflicto armado*”, acogido de forma unánime.

Al someterse a votación la modificación del título, ésta fue aprobada por 21 votos a favor.

VII. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley presentado busca expandir el alcance del mecanismo de Obras por Impuestos (OxI) para incluir proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), un enfoque que demuestra un entendimiento profundo de las necesidades sociales y económicas del país. Este mecanismo, que hasta ahora ha estado orientado principalmente a la infraestructura básica en zonas rurales o afectadas por el conflicto, se amplía a las áreas urbanas donde el déficit habitacional es evidente y crítico. Este paso es significativo, pues reconoce que las necesidades habitacionales no están limitadas a las regiones rurales y extiende los beneficios del OxI a un segmento más amplio de la población, alineándose con el derecho constitucional a una vivienda digna.

Una de las características más destacables de esta propuesta es su enfoque inclusivo. Al permitir que los grandes contribuyentes ejecuten proyectos de VIS y VIP en municipios urbanos con déficit habitacional superior al 20% o con predios públicos saneados, la iniciativa aborda una problemática urgente de manera estratégica. Por ejemplo, según datos del DANE, ciudades como Ibagué y Valledupar han registrado que más del 70% de las viviendas iniciadas en 2023 corresponden a VIS, reflejando la alta demanda de soluciones habitacionales accesibles. Este ajuste normativo no solo beneficiará a las familias más necesitadas, sino que también optimizará la capacidad del sector privado para contribuir de manera significativa al bienestar social.

El sector de la construcción, clave en la reactivación económica, es otro aspecto central en el proyecto. Este sector no solo tiene un impacto directo en la generación de empleo, sino que también actúa como un motor económico que dinamiza múltiples industrias relacionadas. Según el DANE, en 2021 el sector constructor representó el 8,42% de los empleos ocupados en Colombia, un porcentaje que refleja su capacidad para absorber fuerza laboral en tiempos de crisis. Además, cada inversión de \$1.000 millones en el sector genera 13 empleos directos y 9 indirectos, subrayando su efecto multiplicador. Incluir proyectos de vivienda bajo el mecanismo OxI no solo responde a una necesidad social, sino que también fortalece la economía en su conjunto.



Desde el punto de vista fiscal, la propuesta es sostenible y controlada. Al establecer un límite del 25% del cupo CONFIS para los proyectos de VIS y VIP bajo el OXI, se asegura que los recursos destinados a este mecanismo no comprometan la estabilidad financiera del Estado. Además, el proyecto de ley afirma que no se generará un gasto adicional ni se reducirá significativamente el ingreso fiscal, cumpliendo así con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Este enfoque garantiza que la implementación de la propuesta sea responsable y no represente una carga fiscal desproporcionada.

El respaldo jurídico del proyecto es sólido y consistente con la normativa existente. Basado en la Ley 1819 de 2016, que introdujo el OXI, y en la Ley 1955 de 2019, que amplió su alcance, el proyecto se alinea con el marco legal vigente y no requiere modificaciones estructurales complejas. Este fundamento jurídico asegura que la propuesta pueda implementarse de manera eficiente y rápida, evitando dilaciones administrativas que puedan retrasar su impacto positivo en las comunidades objetivo.

La incorporación de la vivienda como eje principal del proyecto responde a un mandato constitucional establecido en el artículo 51 de la Constitución Política, que garantiza el derecho a una vivienda digna. Aunque este derecho se interpreta como un principio más que como una obligación inmediata, la propuesta utiliza el OXI como una herramienta para acercarse a su materialización. Las viviendas VIS y VIP ofrecen una solución viable y accesible para millones de colombianos que enfrentan barreras económicas para acceder al mercado inmobiliario convencional, representando una respuesta eficiente a la demanda insatisfecha.

Un aspecto particularmente valioso de esta iniciativa es la sinergia que fomenta entre el sector público y privado. Los grandes contribuyentes, definidos en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, tienen la capacidad financiera y técnica para desarrollar proyectos de infraestructura que, por su magnitud, exceden las capacidades presupuestarias del Estado. Al delegar estas responsabilidades bajo un esquema regulado y supervisado, el Estado no solo maximiza los recursos disponibles, sino que también acelera la implementación de proyectos esenciales para la población.

La importancia de las viviendas VIS y VIP trasciende el ámbito habitacional, impactando directamente en la calidad de vida de las familias más vulnerables. Estas viviendas están diseñadas para ser accesibles y funcionales, proporcionando un entorno seguro y digno para sus ocupantes. En ciudades como Yopal y Cartagena, donde más del 50% de la demanda habitacional corresponde a VIS, la inclusión de este tipo de proyectos bajo el OXI podría transformar las condiciones de vida de miles



de personas, marcando un paso adelante en la lucha contra la desigualdad.

Además de su impacto social, la propuesta refuerza el compromiso con el desarrollo sostenible. Al centrarse en proyectos que generan empleo, mejoran la infraestructura urbana y fortalecen el tejido social, la iniciativa no solo atiende necesidades inmediatas, sino que también construye bases sólidas para un crecimiento inclusivo y resiliente. En un contexto donde la reactivación económica es una prioridad, esta propuesta se presenta como una estrategia integral que combina equidad social con eficiencia económica.

De esta manera, el proyecto de ley no solo responde a desafíos específicos del déficit habitacional y las limitaciones del presupuesto estatal, sino que también sienta un precedente sobre cómo la colaboración público-privada puede abordar problemas estructurales de manera efectiva. Este enfoque innovador y equilibrado asegura que el desarrollo no sea un privilegio reservado para algunos, sino un derecho accesible para todos, fortaleciendo la cohesión social y construyendo un futuro más equitativo para Colombia.

VIII. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo



cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” **(Subrayado fuera de texto original).**

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“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.”
(Subrayado fuera de texto original).

Adicional a lo anterior, el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece que el análisis de impacto fiscal podrá allegarse “*en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República*” en ese sentido, se somete a consideración la presente ponencia para discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, el cual puede continuar su trámite en la corporación sin el concepto respectivo emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se deja también claridad que los autores de la iniciativa mencionan al respecto en la exposición de motivos que “Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

IX. CONFLICTO DE INTERESES

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 2033 de 2009, 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.



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 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 2022⁴, 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 2010⁵ 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

⁴ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.



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.

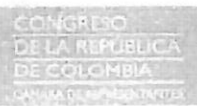
No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las 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.

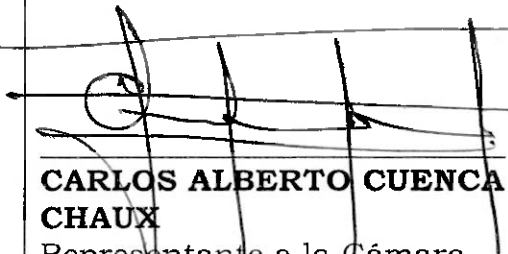
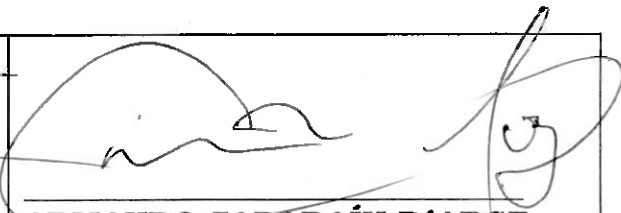
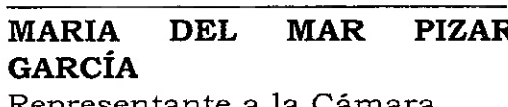
En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte de los ponentes del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye, toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.



X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Segundo Debate **POSITIVA**, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, **APROBAR** en Segundo Debate el Proyecto de Ley número 371 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de incluir proyectos de Viviendas de Interés Social y Prioritario en las Obras por Impuestos en zonas urbanas y se dictan otras disposiciones”*, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,

 CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE Representante a la Cámara Ponente
 OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Ponente	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Ponente



XI. ARTICULADO

Proyecto de Ley Número 371 de 2024 Cámara

“Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de incluir proyectos de Viviendas de Interés Social y Prioritario en las Obras por Impuestos en zonas urbanas y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Modifíquese el segundo inciso del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

(...)

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva, vivienda de interés social y prioritario rural y urbana, y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, pre operación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2022.



ARTÍCULO 2°. Adiciónese un artículo transitorio al capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que quedará así:

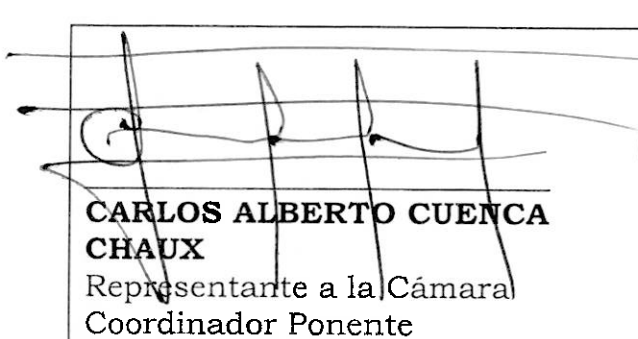
ARTÍCULO TRANSITORIO 800-2. La herramienta de Obras por Impuestos se aplicará para las viviendas de interés social (VIS) y prioritario (VIP) en todo el territorio nacional en los municipios en los que el déficit habitacional sea mayor al veinte por ciento (20%), destinados exclusivamente a la población víctima del conflicto armado.

PARÁGRAFO PRIMERO. La aplicación de la herramienta de Obras por Impuestos para la construcción de viviendas de interés social (VIS) y prioritario (VIP), establecida en el presente artículo, tendrá una vigencia de tres (3) años. El Gobierno Nacional mediante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, determinará los municipios que cumplan con esta condición.

PARAGRAFO SEGUNDO. Lo dispuesto en el presente artículo será aplicable siempre y cuando los proyectos presentados no superen el 25% del cupo CONFIS aprobado.

ARTÍCULO 3°. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

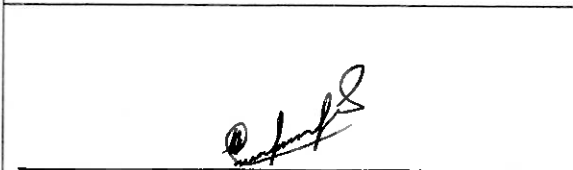
Atentamente,



**CARLOS ALBERTO CUENCA
CHAUX**
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE
Representante a la Cámara
Ponente



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Ponente

**MARIA DEL MAR PIZARRO
GARCÍA**
Representante a la Cámara
Ponente