643/25

Sin Estudio

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Holmes
ECHEVERRÍA DE LA ROSA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá D.C; junio ____ de 2025

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

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

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

Atentamente,

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

Calle 10 No 7-50 Capitolio Nacional
Carrera 7 N° 8 – 68 Ed. Nuevo del Congreso Oficina 335B
Bogotá D.C - Colombia

www.camara.gov.co
E-mail: olmes.echeverria@camara.gov.co
Tel: 3904050/Ext. 4423-4424

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Holmes
ECHEVERRÍA DE LA ROSA
CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 CÁMARA

"Por medio de la cual se exonera del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Exonerar del pago del impuesto predial, a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor de dos salarios mínimos legales mensuales.

ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a la exención del impuesto predial, en todos los municipios de Colombia, a los propietarios, poseedores y usufructuarios de inmuebles mayores de 60 años, propietarios, poseedores y usufructuarios de un inmueble destinado a vivienda, que no cuenten con una pensión o que esta sea inferior a dos salarios mínimos legales mensuales.

ARTÍCULO 3º. Adiciónese un parágrafo al artículo 2 de la Ley 44 de 1990, así:

PARAGRAFO. Serán exonerados del pago del impuesto predial las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor de dos salarios mínimos legales mensuales.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese un parágrafo al artículo 54 de la ley 1430 de 2010, así:

PARAGRAFO 4. Lo dispuesto en este artículo, no se aplicará, a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor de dos salarios mínimos legales mensuales.

ARTÍCULO 5°. Los concejos municipales reglamentaran a más tardar 6 meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, lo concerniente a la exoneración determinada, por la presente ley.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

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

Calle 10 No 7-50 Capitolio Nacional
Carrera 7 N° 8 - 68 Ed. Nuevo del Congreso Oficina 335B
Bogotá D.C - Colombia

www.camara.gov.co
E-mail: olmes.echeverria@camara.gov.co
Tel: 3904050/Ext. 4423-4424

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 CÁMARA

"Por medio de la cual se exonera del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar",

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

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

1. OBJETO

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

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

2. ANTECEDENTES

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

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

- **Con la Ley 34 de 1920** se definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural.

- Desde la década del cincuenta y hasta comienzos de los ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto, salvo algunos ajustes tarifarios.

- A comienzos de los ochenta, La Misión de Finanzas Intergubernamentales, destacó algunos problemas asociados al impuesto predial, como su inelasticidad frente al PIB, las deficiencias en la administración de los cobros, la desactualización de los avalúos y el gran número de exenciones, que cobijaban en promedio hasta el 10% de los predios. De acuerdo con el Informe de la Misión, en 1980 las tasas efectivas de tributación fluctuaban entre 2 y 4 por mil para las capitales de departamento frente a una tarifa nominal legal de 8 por mil. Para el resto de municipios, la tarifa promedio efectiva se estimó en 2.6 por mil frente al 4 por mil establecido en la Ley. Por todo lo anterior, la Misión encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad

- Así se expidió **la Ley 14 de 1983,** la cual introdujo modificaciones de fondo en el manejo de los impuestos regionales y locales. En el caso del impuesto predial la Ley realizó las siguientes modificaciones:

    - Estableció el reajuste de los avalúos catastrales,
    - Facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil, y
    - Definió algunas sobretasas con destinación específica.
    -

- **Posteriormente, la Ley 75 de 1986** realizó algunos ajustes a los criterios y periodos de actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14.

- Por su parte, **la Ley 44 de 1990**:

    - Estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral.

    - Definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoevalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del Impuesto.

    - También se modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados.

    - Para la definición de estas tarifas los Concejos municipales, siguiendo principios de progresividad, deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

        - El estrato socioeconómico;
        - El uso del suelo en el sector urbano; y
        - La antigüedad de la formación o actualización del catastro.

    - De otro lado, la Ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Con relación al valor de los avalúos catastrales, la Ley ordenó que el gobierno nacional, previo concepto del CONPES, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado.

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

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

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

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

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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

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

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

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

En palabras de la Corte:

> *"(...) la tercera edad apareja ciertos riesgos de carácter especial que se ciernen sobre la salud de las personas y que deben ser considerados por el Estado Social de Derecho con el fin de brindar una protección integral del derecho a la salud, que en tal contexto constituye un derecho fundamental autónomo".*
>
> *Por tales razones, la Corte reitera que los adultos mayores no pueden ser discriminados ni marginados en razón de su edad, pues además de transgredir sus derechos fundamentales, se priva a la sociedad de contar con su experiencia de manera enriquecedora".*

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

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

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

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

3.1 Descripción del problema

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

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

3.2 De carácter técnico

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

• 3.066.140 (45%) son hombres y 3.742.501 (55%) son mujeres. Al observar la población total se evidencia que el 51% son mujeres y el 49% son hombres.

• 22.945 personas tienen más de 100 años de edad. De ellas, 8.521 son hombres y 14.424 son mujeres.

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

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

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

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

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

3.3 De carácter económico

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

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

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

3.4. De carácter social/psicosocial

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

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

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

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

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

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

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

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Internacional

- En México D.F., se otorgan beneficios fiscales a los adultos mayores abarcando, incluso, a otros sujetos como las personas con discapacidad, madres solteras con dependientes económicos, etc.

- En Lima (Perú), se ofrece un descuento especial del impuesto predial para los adultos mayores que cumplan ciertas condiciones: "Los adultos mayores pueden acceder al beneficio de deducir...al monto que les corresponde pagar por impuesto predial. Este descuento se puede aplicar tanto a pensionistas como no pensionistas".

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

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

4.2 Constitucional

Recordemos que:

- El artículo 317 de la Constitución Política dispone que "sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble"

- El numeral 9° del artículo 95 de la Constitución Política establece como deber de la persona y el ciudadano "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad"

- El artículo 363 dispone: "El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad"

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

4.3 Legal

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

4.4. Reglamentarios

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

4.5 Jurisprudencial

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

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1 Constitucional

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

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

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

5.2 Legal y jurisprudencial.

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

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

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

*"**ARTÍCULO 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias".*

*"**ARTÍCULO 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*
1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas".

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

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

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

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, ***conocerá de:*** *hacienda y crédito público;* ***impuesto y contribuciones; exenciones tributarias;*** *régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.* (Negrita por fuera de texto)

(...)

Respecto a las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, el artículo 154 de la Constitución Política en su inciso 2° reza lo siguiente:

*"**No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes** a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las **que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".*** (Negrita y subrayado por fuera del texto)

A la luz del precitado artículo, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley.

Ha dicho la Corte que de conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, que es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso, que establece que *"el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique"*, y que *"La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias".*

Al hacer una revisión de la jurisprudencia constitucional sobre la coadyuvancia o aval del gobierno para este tipo de iniciativas que por regla general son de iniciativa privativa del ejecutivo, se concluye que, tal limitación deja de serlo cuando a falta de iniciativa gubernamental se presenta aval

o coadyuvancia como una forma de subsanar la disposición del artículo 154 Superior. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-1707 de 2000, ha sostenido lo siguiente:

"...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. (Negrita y subrayado por fuera de texto)

Esta sentencia, presenta de manera clara y sin lugar a equívocos que la coadyuvancia del gobierno a la que refiere el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ta de 1992, constituye iniciativa gubernamental en aquellos casos que los proyectos de Ley sean presentados por iniciativa congresual.

En Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que, si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían "adicionar nuevas materias o contenidos"; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba. Es así como, retomando y reiterando lo enunciado en la sentencia anterior, sostuvo que: *"...**la Corte**, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto".* (Negrita y subrayado por fuera de texto)

Posteriormente, reitera los anteriores criterios respecto a la naturaleza jurídica de la coadyuvancia o aval del gobierno a proyectos de Ley que versen sobre asuntos que en principio corresponden a iniciativa privativa del ejecutivo y en Sentencia C-121 de 2003 sostuvo que: *"Si los ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley, también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congreso de la República, que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior. Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias,*

y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley".

Lo anterior quiere decir que: i) El aval puede venir de un ministro sin que sea necesaria la expresión del consentimiento del propio presidente de la República; ii) Dicho aval, debe venir de parte del ministro titular de la cartera que tuviera relación con los temas que son objeto del proyecto de Ley y iii) Este aval o coadyuvancia debe producirse oportunamente, es decir, antes de su aprobación en plenarias.

Lo anterior, es ratificado en la misma sentencia cuando sostiene que: *"Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes además son sus voceros".*

Posteriormente, en Sentencia C-932 de 2009, la Corte Constitucional ha sostenido que: "*...de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional,* ***entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario***". (Negrita y subrayado por fuera de texto)

Por último, cabe resaltar que la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al aval gubernamental en los proyectos propios de su iniciativa y al respecto ha sostenido en Sentencia C-066 de 2018 que: "*Como requisitos de dicho aval, señalaron las providencias que (i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. (...) (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias".*

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

6. IMPACTO FISCAL

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

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa genera un beneficio tributario, y considerando que, podría generar un impacto fiscal, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

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

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

i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

*ii) **el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que 'es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto';* (Negrita y subrayado por fuera de texto)

iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual 'se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático'; y

iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica".

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

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

> *"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo;** y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público".*

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: *"...los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, **y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda..."**.* (Negrita por fuera de texto)

Es decir, *"...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda..."*

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

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

> ***"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.*** *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*
>
> *Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*
>
> *- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
>
> *- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
>
> *- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*
> (...)"

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

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos*

contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

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

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

Atentamente,

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

Calle 10 No 7-50 Capitolio Nacional
Carrera 7 N° 8 – 68 Ed. Nuevo del Congreso Oficina 335B
Bogotá D.C - Colombia

www.camara.gov.co
E-mail: olmes.echeverria@camara.gov.co
Tel: 3904050/Ext. 4423-4424

REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 04 de Junio del año 2025

ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____

No. 643 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL