



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1363

Bogotá, D. C., lunes, 2 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 500 años del encuentro de dos culturas –española y aborígen– en el actual territorio del municipio de Dibulla.*

Bogotá, D. C., septiembre 28 de 2023

Doctora	Doctor
MÓNICA KARINA BOCANEGRA	JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Presidenta	Secretario
Comisión Segunda Constitucional Pte.	Comisión Segunda Constitucional Pte.
Cámara de Representantes	Cámara de Representantes
E. S. D.	E. S. D.

**Referencia:** Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 102 de 2023 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 500 años del encuentro de dos culturas - española y aborígen- en el actual territorio del municipio de Dibulla.*

En mi condición de ponente del proyecto de ley de la referencia, atendiendo la designación que hiciera la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, encontrándome dentro del término oportuno para hacerlo, luego de buscar infructuosamente un consenso con el autor principal de este proyecto de ley y con los demás colegas

ponentes, con el fin de haber presentado ponencia positiva unificada, me permito, respetuosamente, rendir informe de ponencia negativa, con el fin sea surtido primer debate en sede de la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, como etapa siguiente del trámite legislativo.

Este informe de ponencia será presentado a continuación, en el siguiente orden:

1. Antecedentes respecto al trámite del proyecto de ley.
2. Síntesis del proyecto de ley.
3. Consideraciones generales de procedimiento y competencia.
4. Argumentos que sustentan el informe de ponencia.
  - a. Respecto a la conmemoración pretendida: “500 años del encuentro de dos culturas – Española y aborígen– en el actual territorio del municipio de Dibulla”.
  - b. Respecto a la contradicción que la aprobación de este proyecto de ley supondría con el Proyecto de Ley número 421 de 2023 Cámara, *por medio del que se establece el 12 de octubre de cada año como el Día de la Diversidad Étnica y Cultural de la nación colombiana*, aprobado recientemente en primer debate de la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
  - c. Respecto a la declaratoria como proyecto estratégico de la historia de La Guajira y de interés nacional la celebración del encuentro de dos culturas para la conquista española de la península de La Guajira en el hoy municipio de Dibulla y la disposición de recursos que

garanticen obras de infraestructura que corresponde a los entes territoriales.

5. Conflicto de intereses.
6. Expresión del sentido de la ponencia.

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2023 - CÁMARA

### 1. ANTECEDENTES RESPECTO AL TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El contenido del presente proyecto de ley fue puesto a consideración en la Cámara de Representantes en la Legislatura 2023-2024 con el número 102 de 2023, radicado el día 02 de agosto de 2023 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1031 de 2023 suscrito por el honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque* y los honorables Representantes *Jorge Alberto Cerchiaro*, *Hernando Guida Ponce*, *Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa* y *Gersel Luis Pérez*.

Posteriormente, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva a través de oficio remitario en medio magnético CSCP – 3.2.02.050/2023 (IIS) designó a los honorables Representantes *Jorge Rodrigo Tovar Vélez*, *Elizabeth Jay-Pang Díaz* y *Carmen Felisa Ramírez Boscán* como ponentes para primer debate de la iniciativa.

### 2. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley consta de diez (10) artículos que desarrollan su propósito de la siguiente manera:

- **Artículo 1º.** Establece el objeto del proyecto de ley, en el sentido que “(...) *la nación se asocie a la conmemoración de los quinientos (500) años del encuentro de dos culturas para la conquista española de la península de La Guajira, en el hoy municipio de Dibulla (...)*”, rindiendo homenaje público a este municipio.
- **Artículo 2º.** Autoriza al Gobierno nacional para rendir honores al municipio de Dibulla exaltando y conmemorando “(...) *el quinto centenario del encuentro de dos culturas para la conquista española (...)*”. Estableciendo en su parágrafo los responsables de la coordinación y el desarrollo de la programación conmemorativa: Ministerio de Cultura, Alcaldía de Dibulla y departamento de La Guajira.
- **Artículo 3º.** Establece cada 10 de octubre a partir del año 2025, como fecha en que se llevarán a cabo los actos protocolarios de que trata este proyecto de ley, en el sentido que “(...) *cada año se celebrarán actos que mantengan en el imaginario de los propios y foráneos el conocimiento de la historia que dio origen a la conquista española de la península de La Guajira (...)*”.

- **Artículo 4º.** Declarara como proyecto estratégico de la historia de La Guajira y de interés nacional la conmemoración del objeto del proyecto de ley, determinando que el Gobierno nacional en “(...) *los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley adoptará mediante Decreto el Plan Maestro Encuentro de Dos Culturas, así como los recursos que garanticen su ejecución (...)*”, en el cual serán prioritarios varios proyectos de:
  - **(I) Obras de infraestructura de servicios públicos:** plan de acueducto y alcantarillado con reservorio de agua y los estudios de viabilidad para la construcción de una represa;
  - **(II) Obras de infraestructura urbana:** camellón o malecón con equipamiento turístico y cultural (concha acústica, puesto de información turística, zona de juegos, zona verde, zona dura, zona de artesanías, arte público, señalización turística, etc.). Además de la configuración de la calle primera paralela al mar;
  - **(III) Obras de infraestructura arquitectónica:** centro cultural, plan de construcción de 1.000 soluciones de vivienda diferencial y de interés cultural, plan de mejoramiento de viviendas de 300 a 500 subsidios, dotación de nueva nomenclatura urbana tradicional y alfanumérica.
- **Artículo 5º.** Dispone la celebración de tratados internacionales, acuerdos, convenios y otras acciones para desarrollar la declaratoria del artículo anterior, con el “(...) *fortalecer la conservación de la cultura de los indígenas que habitan en el departamento de La Guajira, en sus costumbres y calidad de vida*”.
- **Artículo 6º.** Autoriza al Gobierno nacional la celebración de contratos y convenios interadministrativos entre la nación, el departamento de La Guajira y el municipio de Dibulla con el fin del cumplimiento del objeto de esta ley.
- **Artículo 7º.** Autoriza al Gobierno nacional la asignación de las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo las disposiciones del proyecto de ley.
- **Artículo 8º.** Crea la condecoración “MEDALLA AL MÉRITO YAHARO, ENCUENTRO DE DOS CULTURAS”, disponiendo el modo, procedimiento y requisitos necesarios para su imposición o entrega.
- **Artículo 9º.** Ordena al Banco de la República acuñar una moneda metálica con la finalidad de conmemorar el acontecimiento objeto de este proyecto de ley.

- **Artículo 10.** Estipula sobre la vigencia de la ley.

### 3. CONSIDERACIONES GENERALES DE PROCEDIMIENTO Y COMPETENCIA

Para que sea tramitado según las normas declarativas y dispositivas contenidas en la Ley 5ª de 1992, la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes es competente para surtir el primer debate de este Proyecto de Ley número 102 de 2023 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 500 años del encuentro de dos culturas –española y aborígen– en el actual territorio del municipio de Dibulla*, por estipulación temática del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, toda vez que en este caso, se trata de una ley de honores.

Las leyes de honores son normas ordinarias que tienen como finalidad destacar o reconocer los méritos importantes atribuibles a ciertos ciudadanos por sus servicios a la nación. Dichos tipos de normas son contemplados en el artículo 150, numeral 15 de la Constitución Política de Colombia, así:

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

(...)

15. *Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”.*

Como bien lo advierte la Corte Constitucional de Colombia<sup>1</sup>, *“(…) además, este tipo de leyes también pueden ser utilizadas para una exaltación de hechos, lugares o instituciones que merecen ser destacados públicamente, para promover valores que atañen a los principios de la Constitución”.*

Además de su finalidad principal demarcada por la Constitución Política de Colombia, las leyes de honores a los ciudadanos deben guardar formas que ya han sido suficientemente estipuladas y decantadas por la jurisprudencia nacional, como la de la prohibición de ordenar un gasto público. Al respecto, se refiere la Sentencia C-859 de 2021, en los siguientes términos:

*“La jurisprudencia constitucional ha rechazado por inconstitucionales las iniciativas provenientes del Congreso de la República que ordenan un gasto público, cuando quiera que el objetivo perseguido con la medida radica en imponerle al Gobierno la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de partidas con destino a la financiación de proyectos y programas que son de competencia de los entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Distribución de Competencias. Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del*

*gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”.*

Prever y seguir los lineamientos enseñados por la Honorable Corte Constitucional de Colombia en su jurisprudencia, blindaría la viabilidad jurídica del proyecto de ley que hiciera su trámite legislativo en el Congreso de la República ante posibles juicios –rogados o automáticos– respecto a su constitucionalidad. No hacerlo, dejaría sin vida jurídica eventualmente la normatividad que no supere dichos juicios de constitucionalidad posteriores que hiciera dicha Alta Corte.

### 4. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL INFORME DE PONENCIA

#### a. Respecto a la conmemoración pretendida: “500 años del encuentro de dos culturas – española y aborígen– en el actual territorio del municipio de Dibulla”.

Los pueblos indígenas originarios del territorio colombiano en la actualidad, y en general, de todo el territorio que comprende hoy América Latina, han sostenido una lucha permanente en pro de la reivindicación de sus derechos individuales y colectivos, la cual se traduce no solo en la declaración, garantía y ejercicio real de los mismos, sino también, en la correcta concepción o conmemoración de hechos históricos y conmemorativos, que no sean causantes de acciones de revictimización, debido a la reproducción simbólica de la violencia física, moral y cultural a la cual han sido sometidos históricamente.

En el mismo sentido de las referidas luchas del pueblo indígena, desde la última década del siglo XX se han consolidado líneas en el pensamiento crítico latinoamericano denominadas *teorías decolonizadoras o de inflexión decolonial*, mediante las cuales se hace un replanteamiento en varios niveles –entre ellos el simbólico, cultural y lingüístico– de la concepción ideal que se impuso respecto al continente que hoy habitamos, el cual, siendo denominado en un principio como el “Nuevo Mundo” por parte del navegante florentino Américo Vespucio, finalmente fue mundial y formalmente conocido como “América” en su honor, por atribución del cartógrafo Martín Waldseemüller a partir del año 1507<sup>2</sup>, desconociendo la concepción y denominación del territorio propia de sus habitantes nativos, que se calcula existían en proporción entre 13 y 70 millones hasta ese momento.

A partir de la llegada masiva de población europea desde finales del siglo XV y principios del siglo XVI, se producen dos fenómenos o procesos que deben

<sup>1</sup> Sentencia C-192 de 2019.

<sup>2</sup> Fuente: <https://www.senalmemoria.co/piezas/america-nombre-aparicion>

distinguirse: Inicialmente el del *colonialismo*, que tuvo manifestación históricamente aceptada, entre 1492 y 1580, y posteriormente, el de *colonialidad*, que aún persiste hasta la fecha. Siendo definidos desde las *teorías decolonizadoras*, de la siguiente manera:

*“El colonialismo refiere al proceso y los aparatos de dominio político y militar que se despliegan para garantizar la explotación del trabajo y las riquezas de las colonias en beneficio del colonizador (...). La colonialidad es un fenómeno histórico mucho más complejo que se extiende hasta nuestro presente y se refiere a un patrón de poder que opera a través de la naturalización de jerarquías territoriales, raciales, culturales y epistémicas, posibilitando la reproducción de relaciones de dominación; este patrón de poder no sólo garantiza la explotación por el capital de unos seres humanos por otros a escala mundial, sino también la subalternización y obliteración de los conocimientos, experiencias y formas de vida de quienes son así dominados y explotados”.*<sup>3\*</sup>

\*Resaltado en negrillas fuera de texto.

Precisamente, conceptos como el “encuentro de dos culturas” que se emplea en este proyecto de ley, hace que se perpetúen formas de dominación y violencia (colonialidad), llamadas a ser reevaluadas en una sociedad que aspira a consolidar altos estándares de justicia social en la actualidad y hacia el futuro. El escritor y periodista argentino Bernardo Veksler, hace referencia al concepto que se desea institucionalizar a través de este proyecto de ley, de la siguiente manera:

*“La improvisada denominación de “Encuentro de dos culturas” o “de dos mundos” fue sólo un intento de falsificar la historia, dado que ese encuentro no tuvo nada de protocolar o pacífico, como cínicamente pretendieron insinuar sus ideólogos y difusores. La evidencia del genocidio desatado, el saqueo de sus incalculables riquezas y el sometimiento de los sobrevivientes presentaron un cuadro muy distinto al pretendido, exponiendo un verdadero “encontronazo” donde el desequilibrio tecnológico impuso sus trágicas desproporciones”.*<sup>4</sup>

Contrario a lo que sucede con el fenómeno del colonialismo, las formas de la colonialidad son sutiles, permanentes, adaptables a los cambios propios del paso del tiempo, y en muchos casos, difíciles de detectar, por eso, sostienen los citados Restrepo y Rojas:

*“(...) la decolonialidad supone un proyecto con un calado mucho más profundo y una labor urgente en nuestro presente; supone subvertir el patrón de*

*poder colonial, aun luego de que el colonialismo ha sido quebrado”.*

En consideración de la suscrita, especialmente desde mi condición de mujer Indígena del pueblo Wayúu y al mismo tiempo Representante a la Cámara por la población colombiana residente en el exterior, el artículo 5° de este proyecto de ley que se pone bajo el juicioso estudio de la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, representa un claro ejemplo de las contradicciones en las cuáles se puede incurrir, cuando se desconocen los planteamientos de las teorías decolonizatorias:

*“Artículo 5°. El Gobierno nacional propenderá por la celebración de tratados internacionales, acuerdos, convenios, y todas las acciones necesarias para desarrollar la declaratoria del QUINTO CENTENARIO DEL ENCUENTRO DE LAS DOS CULTURAS de la que trata esta ley, a fin de fortalecer la conservación de la cultura de los indígenas que habitan en el departamento de La Guajira, en sus costumbres y calidad de vida”.* \*

\*Resaltado en negrillas fuera de texto.

Ya que si bien, por lo menos en lo declarativo este proyecto de ley pretende “(...) fortalecer la conservación de la cultura de los indígenas que habitan en el departamento de La Guajira, en sus costumbres y calidad de vida”, en realidad lo que está acentuando es el efecto contrario, al profundizar acciones que fortalecen las dinámicas de propias de la colonialidad.

Otra crasa inconsistencia se evidencia cuando, según su artículo 3°, se pretende que “(...) cada año se celebrarán actos que mantengan en el imaginario de los propios y foráneos el conocimiento de la historia que dio origen a la conquista española de la península de La Guajira”, y en el punto 3.2 de la exposición de motivos, denominado “Conquista española: reducción de los indios guajiros”, se da cuenta del registro de la masacre a la cual fueron sometidos los pueblos originarios, el cual, a pesar de basarse en hechos históricos registrados mediante memoria escrita de origen español, precisamente sostiene por qué situaciones como la de la colonización violenta ejercida contra los pueblos indígenas en Colombia, específicamente en este caso, en La Guajira, no constituyen etapas históricas dignas de ser conmemoradas hoy en día mediante un proyecto de ley o, al menos, no en la manera como en este se pretende hacerlo.

**b. Respecto a la contradicción que la aprobación de este proyecto de ley supondría con el Proyecto de Ley número 421 de 2023 Cámara, por medio del que se establece el 12 de octubre de cada año como el Día de la Diversidad Étnica y Cultural de la nación colombiana”, aprobado recientemente en primer debate de la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.**

<sup>3</sup> Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel. 2010. Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos. Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar. Maestría de Estudios Culturales, Universidad Javeriana. ISBN: 958-732067-1

<sup>4</sup> Fuente: <https://www.laizquierdadiario.com/Una-vision-critica-de-la-Conquista-de-America>

El pasado 12 de septiembre de 2023 fue aprobado en sede del primer debate en esta Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 421 de 2023 Cámara, por medio del que se establece el 12 de octubre de cada año como el *Día de la Diversidad Étnica y Cultural de la nación colombiana*, por una votación de dieciséis (16) votos a favor y cero (0) votos en contra.

En la exposición de motivos del citado Proyecto de Ley número 421 de 2023, que bien podría usarse en gran medida para respaldar los argumentos esbozados en el literal anterior de este informe de ponencia, se puede leer:

*“La conmemoración del Día de la Raza en Colombia no solo es un viejo remanente del orden colonial pretendidamente abolido hace más de dos siglos, tras el cruento desenlace de los procesos independentistas para poner fin a más de tres siglos de dominio de la Corona Española en América, sino un símbolo cultural de la huella colonial que persiste aún hoy en buena parte del imaginario social nacional.*

*(...) refiere la conmemoración del Descubrimiento de América por parte de Cristóbal Colón como hito histórico que marcaría la historia Universal a partir del **Encuentro de dos mundos: el viejo continente y el nuevo mundo pretendidamente descubierto por Europa.***

*(...)*

*Esta conmemoración ha reproducido y perpetuado el discurso de un intercambio cultural entre iguales, invisibilizando la irracionalidad y sistematicidad de la violencia del despojo a través de la cualla (SIC) Corona española apropiada (SIC) los recursos financieros necesarios para su expansión imperial, dando lugar uno (SIC) de los más grandes exterminios sociales y culturales en la historia de la Humanidad. **Fue así como en nombre de la civilización, pueblos y naciones indígenas enteras fueron sometidos, violentados, segregados y obligados a adoptar la religión y costumbres de los colonizadores europeos, que luego de ser diezmados por las enfermedades traídas al continente por el colonizador y por las condiciones de violencia, miseria y marginalidad a las que fueron sometidos por este, serían prontamente sustituidos como mano de obra a partir de mercados esclavistas (...).***

*(...) De manera paradójica, este proceso “civilizador” además de desconocer la diversidad de procesos históricos y culturales que nos constituyen como nación, ha sido para la mayoría de nuestros pueblos indígenas a lo largo de su historia, y para la población afroamericana incorporada en el territorio a fuerza de destierro y esclavitud, lo más cercano a la barbarie.*

*Y es precisamente de este tipo de relatos de los que culturalmente se han nutrido a través de la historia los sectores más retardatarios de las élites nacionales que hoy continúan promoviendo y reproduciendo prácticas de exclusión,*

*discriminación y segregación social, configurando órdenes de discurso afines a los intereses de control social de élites regionales y nacionales de tinte “gamonalista” que se siguen perpetuando el poder heredado a través de la violencia, el despojo, la exclusión y la segregación.*

*Estos hechos históricos, poco reconocidos o abiertamente invisibilizados por la historia oficial de los países hispanoamericanos, han venido siendo revaluados en las últimas dos décadas con ocasión de la conmemoración de los 500 años del Descubrimiento de América. Momento desde el cual se han abierto en la escena pública una serie de debates nacionales con participación cada vez más amplia de sectores intelectuales, movimientos indígenas, sociales, culturales y de derechos humanos, en los que más allá de denunciar el carácter colonialista de esta serie de actos y narrativas institucionales, han buscado visibilizar la sistemática violación de los derechos humanos de los que han sido objeto los pueblos indígenas a lo largo de su historia, continuados por las dictaduras y regímenes autoritarios en forma más reciente.*

*(...)*

*En las últimas décadas en diferentes países de la región se han abierto camino una serie de procesos de movilización por el reconocimiento de la diversidad multiétnica y pluricultural nacionales, desde los cuales ha surgido la iniciativa de resignificar este tipo de conmemoraciones. En Cuba incluso, esta fecha no se celebra y en diversos países se ha resignificado dicha conmemoración. Así, en Ecuador ahora se denomina Día de la Interculturalidad y la Plurinacionalidad; en Bolivia (Decreto 12/10/2021) se le denomina Día de la Descolonización; en Venezuela, Día de la Resistencia Indígena; en Nicaragua, Día de la Resistencia Indígena, Negra y Popular; en Argentina (Decreto de Urgencia 1584/2010), Día del Respeto a la Diversidad Cultural; en Belice, Día Panamericano; en Costa Rica, Día de las Culturas; en Uruguay, Día de la Diversidad Cultural. En México, Día de la Nación Pluricultural.*

*(...)*

*La persistencia simbólica y fáctica (a través de las acciones institucionales que de ellas se desprenden) de este tipo de narrativas colonialistas han logrado no solo prevalecer, sino perpetuar un imaginario social funcional a la legitimación y reproducción de un orden social injusto, abiertamente inequitativo, clasista, racista, patriarcal, ampliamente segregador y excluyente, propio del orden feudal heredado del colonialismo que aún persiste en buena parte del territorio nacional.\**

*\*Resaltado en negrillas fuera de texto.*

Teniendo en cuenta que la aprobación del cambio de denominación de la conmemoración del 12 de octubre por “Día de la Raza” a “Día de la Diversidad Étnica y Cultural de la nación colombiana”,

se aprobó por parte de la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de Cámara de Representantes recientemente y por unanimidad, respecto a una fecha tan tradicional a nivel nacional, no se entendería cómo o bajo qué argumentos, esta misma Corporación podría aprobar esta vez una conmemoración en sentido contrario, máxime cuando se trata de una manifestación que pretende ser institucionalizada por primera vez a partir del año 2025, con el fin de que se repita desde allí cada año, en lo sucesivo.

**c. Respecto a la declaratoria como “proyecto estratégico de la historia de La Guajira y de interés nacional la celebración del encuentro de dos culturas para la conquista española de la península de La Guajira en el hoy municipio de Dibulla” y la imposibilidad legal de ordenar gasto en obras de infraestructura que corresponde a los entes territoriales mediante una ley de honores.**

El artículo 4° del proyecto de ley bajo estudio dispone:

*“Artículo 4°. Declárese como proyecto estratégico de la historia de La Guajira y de interés nacional la celebración del encuentro de dos culturas para la conquista española de la península de La Guajira en el hoy municipio de Dibulla, para lo cual el Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Cultura, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley adoptará mediante decreto el Plan Maestro Encuentro de Dos Culturas, así como los recursos que garanticen su ejecución, en el cual serán prioritarios los siguientes proyectos:*

**OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS:**

- *Plan de acueducto y alcantarillado con reservorio de agua.*
- *Estudios de viabilidad para la construcción de una represa en el río Jerez.*

**OBRAS DE INFRAESTRUCTURA URBANA**

- *Camellón o malecón con equipamiento turístico y cultural (concha acústica, puesto de información turística, zona de juegos, zona verde, zona dura, zona de artesanías, arte público, señalización turística, etc.); además de la configuración de la calle primera paralela al mar.*

**OBRAS DE INFRAESTRUCTURA ARQUITECTÓNICA**

- *Centro cultural.*
- *Plan de construcción de 1.000 soluciones de VIVIENDA DIFERENCIAL, VIVIENDA DE INTERÉS CULTURAL de las que trata el artículo 300 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023.*
- *Plan de Mejoramiento de Viviendas (de 300 a 500 subsidios o ayudas).*

- *Dotación de nueva nomenclatura urbana tradicional y alfanumérica”*

En consideración de esta ponente, la declaratoria de importancia estratégica de los múltiples proyectos de inversión pretendidos, no es posible de hacerse por parte del Congreso de la República, sino por la del Gobierno nacional y las entidades territoriales donde vaya a tener lugar. Dicha declaratoria, tiene unos requisitos legales, unas entidades competentes y unos procedimientos determinados que parecen no cumplirse en este caso, según como está contemplando en el Decreto 1892 de 2021, “*Por el cual se adiciona la Sección 1 al Capítulo 3 del Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015, con el fin de reglamentar la declaratoria de importancia estratégica por parte del Gobierno nacional de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con operaciones de crédito público con cargo a los recursos de la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías, en desarrollo del artículo 131 de la Ley 2159 de 2021*”.

Por otra parte, se advierten inconsistencias en la forma de destinación de recursos públicos en dos sentidos:

- (I) Los proyectos de honores, por disposición constitucional, no permiten sino la **autorización** al Ejecutivo, como se lee en la jurisprudencia arriba citada, para que sean dispuestos los recursos necesarios de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo y del Presupuesto General de la Nación; fijar un término perentorio para una destinación específica de dinero para unas obras determinadas –6 meses en este caso–, no es acorde con los parámetros que para estos efectos ha fijado la Honorable Corte Constitucional de Colombia.
- (II) Las obras a las que se refiere el artículo 4° de este proyecto de ley parecen ser inconexas con el objeto de lo que se quiere conmemorar. Si bien son obras en el municipio de Dibulla, no existe una suficiente justificación de su conexidad con el objeto del proyecto de ley.

Puntualmente, además, justificar la destinación de recursos económicos para la realización de los “*estudios de una represa de agua en el río Jerez*” debería tener una argumentación, por lo menos mínima en cuanto la viabilidad de una obra tal, en una de las regiones del país que más sufre por la falta del vital líquido en el país. Si bien los estudios propuestos se espera que arrojen un análisis de las circunstancias legales, técnicas y, sobre todo, ambientales respecto a la realización de una obra de esta naturaleza y magnitud en esta región, la sola destinación de recursos públicos para tal fin, debería estar soportada con base en unos mínimos fundamentales que justifiquen el gasto presupuestal de un estudio de esta naturaleza en un departamento con complejidades geográficas e hidrográficas tan delicadas como La Guajira.

Finalmente, ninguna mención se hace en la justificación del proyecto de ley sobre la armonía de

las obras pretendidas con los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Municipales y Departamentales del municipio de Dibulla y del departamento de La Guajira, respectivamente. Razón por la cual, no hay certeza de que los proyectos pretendidos obedezcan a necesidades reales de la región que hayan sido planificadas y decididas mediante los procedimientos legales pertinentes en cada caso.

## 5. CONFLICTO DE INTERÉS

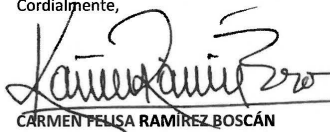
Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto busca conmemorar los quinientos (500) años del encuentro entre de dos culturas para la conquista española de la península de La Guajira en el hoy municipio de Dibulla.

## 6. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, por disposición de la Constitución Política Colombia y la ley, me permito presentar informe de ponencia negativa para trámite de este proyecto de ley y proponer respetuosamente a los (as) Honorables Representantes que integran la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes emitir su voto negativo al mismo, por las consideraciones expuestas.

Cordialmente,



CARMEN PELISA RAMÍREZ BOSCÁN

Representante a la Cámara - Circunscripción Internacional  
\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.*

Bogotá, D. C., septiembre 26 de 2023

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 084**

**de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.**

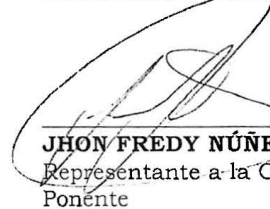
Honorable doctor Cuenca,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 084 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.*

Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



JHÓN FREDY NÚÑEZ RAMOS  
Representante a la Cámara  
Ponente



JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI  
Representante a la Cámara  
Ponente

SANDRA BIBIANA ATISTIZABAL SALEG  
Representante a la Cámara  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.*

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 5ª de 1992, presentamos **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 084 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.**

### 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 3ª 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. EL PROYECTO

<b>Naturaleza</b>	Proyecto de ley
<b>Consecutivo</b>	Número 084 de 2023 (Cámara)
<b>Título</b>	<i>Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado</i>
<b>Materia</b>	Tributación
<b>Autor</b>	Honorable Senador Miguel Uribe Turbay y otros.
<b>Ponentes</b>	<p><b>Coordinador ponente</b> Honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda</p> <p><b>Ponentes</b> Honorable Representante Jhon Fredy Núñez Ramos Honorable Representante José Alberto Tejada Echeverri Honorable Representante Sandra Bibiana Aristizábal Saleg</p>
<b>Origen</b>	Cámara de Representantes
<b>Radicación del proyecto</b>	02 de agosto de 2023
<b>Tipo</b>	Ordinaria

## III. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 084 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado fue radicado ante la Secretaría General el pasado 02 de agosto de 2023, suscribiendo como autores los Congresistas honorable Senador Miguel Uribe Turbay, honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna, honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, honorable Representante Edinson Vladimir Olaya Mancipe, honorable Representante Hugo Danilo Lozano Pimiento, honorable Representante Yenica Sugein Acosta Infante y honorable Representante Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa. La iniciativa fue remitida a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, quien designó como coordinador ponente al honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda y en calidad de ponentes a los honorables Congresistas honorable Representante Jhon Fredy Núñez Ramos, honorable Representante José Alberto Tejada Echeverri y honorable Representante Sandra Bibiana Aristizábal Saleg.

## IV. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 084 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado busca, a criterio de sus autores, modificar los límites del incremento predial dispuestos en la Ley 1995 de 2019 con el fin de que en términos reales no se surta ningún incremento a este impuesto por parte de los distritos o municipios hasta el año 2026.

## V. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 1° del proyecto de ley propone realizar modificaciones al artículo 2° de la Ley 1995 de 2019 en los siguientes términos.

- Para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral se propone que el límite para el incremento del Impuesto Predial Unificado sea del IPC frente al impuesto pagado en la vigencia anterior. Actualmente para este tipo de predios la Ley 1995 de 2019 permite un incremento del IPC + 8 puntos porcentuales.
- Para los predios que no se hayan actualizado se propone que el límite para el incremento del Impuesto Predial unificado sea del IPC frente al impuesto pagado en la vigencia anterior. Actualmente la Ley 1995 de 2019 permite un incremento de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.
- Para las viviendas de cualquier estrato cuyo valor avalúo catastral sea de hasta 300 smlmv se propone un límite de incremento para el Impuesto Predial de hasta el 80% del IPC. Actualmente la Ley 1995 de 2019 permite únicamente para las viviendas de estratos 1 y 2 un incremento de hasta el 100% del IPC.

El artículo 2° del proyecto de ley propone modificar el artículo 3° de la Ley 1995 de 2019 en los siguientes términos.

- Ampliar el término de aplicación de la Ley 1995 de 2019 hasta el año 2026.
- Actualmente la Ley 1995 de 2019 tiene un periodo de aplicación de 5 años, que finalizaría en 2024.

## VI. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia el desarrollo de una política catastral no ha sido fácil. Históricamente esta responsabilidad ha estado en cabeza del Instituto Colombiano Agustín Codazzi (IGAC) pero ha tenido grandes tropiezos que van desde aspectos como la complejidad geográfica del país hasta aspectos relacionados con voluntades políticas y ausencia de capacidades institucionales para la implementación de políticas.

Sin embargo, resulta de especial importancia el catastro en el país porque se encuentra intrínsecamente ligado con el impuesto territorial



más conocido por los propietarios de bienes inmuebles; a saber: el Impuesto Predial. Es sabido que para fijar el valor del Impuesto Predial se toma como valor de referencia el monto del avalúo catastral. En consecuencia, si un predio cuenta con una reciente y adecuada actualización catastral, es probable que el valor del Impuesto Predial sea razonable y acorde con las realidades económicas y sociales del país. Por el contrario, si los predios no cuentan con actualizaciones recientes es probable que el impuesto que se cobre no corresponda con las mencionadas realidades.

Tradicionalmente, la visión del catastro en el país fue concebida como una función pública útil para la financiación por parte del Estado de diferentes bienes y servicios a su cargo. Así lo describe el Conpes 3958 de 2019:

*La evolución de la política catastral del país ha girado tradicionalmente en torno al desarrollo institucional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) como autoridad catastral del país, a la evolución normativa del Impuesto Predial y a la articulación del catastro con el registro de la propiedad. En primer lugar, la visión del catastro como una función pública a cargo del Estado, dada su relevancia como fuente de financiamiento, derivó en la concentración de esta función en el IGAC, entidad que tiene la competencia catastral del país (Conpes 3958, 2019).*

### **Contexto y realidad actual**

Recientemente y a partir del año 2019 se cambia la visión de concebir el catastro como “función pública” a concebirlo como “servicio público”. La Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 a través del artículo 79 lo estableció así:

**Ley 1955 de 2019.** *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*

**Artículo 79.** *Naturaleza y organización de la gestión catastral. La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados. [...]*

Paralelo a esto, el Conpes 3958 del año 2019 denominado “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” desarrolló el concepto de catastro multipropósito para entenderlo como un sistema de información del territorio que registra información física, jurídica, económica y territorial de todos los predios así:

*El catastro actual de Colombia es una operación estadística tipo censo o inventario de la propiedad inmueble. Por su parte, el catastro con enfoque multipropósito es un sistema de información del territorio que registra de manera sistemática y permanente la información física, jurídica, económica, territorial de todos los predios (i.e. públicos, privados, formales e*

*informales) localizados en el territorio, la cual es confiable y consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble en cabida y linderos. La evolución del catastro tradicional al multipropósito, como un registro sistemático y permanente análogo al registro de la propiedad, busca que este sea actualizado en tiempo real por las dinámicas del mercado inmobiliario (registro de operaciones de compraventa). (Conpes 3958, 2019).*

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo del presente Gobierno propuso en el documento denominado bases del plan lo siguiente:

### **b) Actualización catastral multipropósito.**

*En cumplimiento del Acuerdo de Paz y en el marco de la autonomía municipal se implementarán mecanismos para financiar o cofinanciar los procesos catastrales a cargo de los municipios, distritos y áreas no municipalizadas. Se avanzará hacia una gestión catastral integral en los territorios priorizados asociados al área rural, de la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico, en donde son más sentidas las problemáticas de deforestación, de transformación de ecosistemas y de economías ilegales. También se atenderá de manera privilegiada a los municipios PDET con vocación ambiental. El catastro multipropósito incorporará la participación de la ciudadanía y las comunidades para su conformación, a través de la implementación de métodos colaborativos y declarativos. Se contará con lineamientos para que los gestores catastrales permitan la incorporación del enfoque de género en la operación catastral multipropósito.*

No se desconoce entonces el avance que ha tenido el país en el desarrollo de la política de catastro multipropósito, pues se considera que es el mecanismo adecuado para superar problemas como el de la desactualización de los predios o el de la falta de información agrupada y sistematizada para la toma de decisiones.

Ahora bien, tampoco se puede desconocer que el avance en la implementación de la política de catastro multipropósito no presenta los niveles de implementación adecuados y esto ocasiona que el cobro del Impuesto Predial en unos casos sea acorde con la realidad de los predios y en otros bastantes distantes por su alto grado de desactualización.

Para superar esta brecha, se propone una medida concreta y específica “congelar” el valor del Impuesto Predial hasta el año 2026, momento a partir del cual la inflación retomaría a niveles del 3%. No obstante, sugerimos que no se limite el plazo de los beneficios otorgados en el proyecto de ley hasta el año 2026, sino que se retome y conserve el espíritu que buscaba la Ley 1995 de 2019, en el sentido de mantener los beneficios hasta tanto exista otra norma que los modifique o extinga. Esta medida contribuirá, por una parte, a mejorar la implementación de la política de catastro multipropósito y, por otra parte, a aliviar tributariamente las obligaciones de los propietarios de bienes inmuebles.

**VII. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO**

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal, así como los siguientes documentos de política:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

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

*Artículo 58.* Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.*

*Artículo 287.* Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales.*

*Artículo 317.* Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

*La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.*

*Artículo 338.* En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.*

**VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto original presentado en el proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate
<b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:	<b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:
<b>Artículo 2º. Límite del Impuesto Predial Unificado.</b> Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, el límite del aumento del Impuesto Predial será de máximo el IPC del valor del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.	<b>Artículo 2º. Límite del Impuesto Predial Unificado.</b> Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, el límite del aumento del Impuesto Predial será de máximo el IPC del valor del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.
Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será máximo del IPC del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.	Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será máximo del IPC del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.
Para las viviendas pertenecientes a cualquier estrato cuyo avalúo catastral sea hasta 300 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial no podrá sobrepasar el 80% del IPC.	Para las viviendas pertenecientes a cualquier estrato cuyo avalúo catastral sea hasta 300 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial no podrá sobrepasar el 80% 100% del IPC.
<b>Parágrafo.</b> La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:	<b>Parágrafo.</b> La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:
1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.	1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.

Texto original presentado en el proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.	2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el auto-avalúo para calcular su Impuesto Predial.	3. Los predios que utilicen como base gravable el auto-avalúo para calcular su Impuesto Predial.
4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.	4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.
5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.	5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.
6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.	6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.
7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.	7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.
8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.	8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.
9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.	9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.
<b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:	<b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:
<b>Artículo 3°. Aplicación.</b> Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta el año 2026.	<b>Artículo 3°. Aplicación.</b> Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta <del>el año 2026</del> <b>que sea expedida una norma que modifique o elimine los beneficios otorgados.</b>
<b>Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

### IX. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Este proyecto no afecta las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC) contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo por cuanto está relacionado con las finanzas territoriales. De hecho, en el Marco Fiscal no exponen los ingresos por recaudo del Impuesto Predial como una fuente relevante, incluso ni se mencionan. Ahora bien, el presente proyecto de ley no contempla reducciones en pago del Impuesto Predial. Lo que se busca es acercar el aumento del Impuesto Predial al valor del recaudo real.

### X. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

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

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)”

- 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.*

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

- 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 (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Frente al Proyecto de Ley número 049 de 2022 Cámara, “por medio del cual i) se crea el programa “empresario del campo” ii) se protege a los arrendatarios de predios en el marco del programa y iii) se crea un incentivo tributario”, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: El interés particular, actual y directo de los Congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe

que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es que per ser 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 concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

## XI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Primer Debate **Positiva**, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, **APROBAR en Primer Debate el Proyecto de Ley número 084 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado**, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,



**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**

Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS**

Representante a la Cámara  
Ponente



**JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI**

Representante a la Cámara  
Ponente



**SANDRA BIBIANA ATISTIZABAL SALEG**

Representante a la Cámara  
Ponente

## XII. ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado.** Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, el límite del aumento del Impuesto Predial será de máximo el IPC del valor del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será máximo del IPC del Impuesto Predial Unificado liquidado en la vigencia inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a cualquier estrato cuyo avalúo catastral sea hasta 300 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial no podrá sobrepasar el 100% del IPC.

**Parágrafo.** La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el autoevalúo para calcular su Impuesto Predial.
4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.
5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.
6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.
7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.
8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.

9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1995 de 2019 el cual quedará así:

**Artículo 3°. Aplicación.** Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial hasta que sea expedida una norma que modifique o elimine los beneficios otorgados.

**Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**SANDRA BIBIANA ATISTIZABAL SALEG**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 084 de 2023 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1995 DE 2019 EN LO QUE RESPECTA A LOS LÍMITES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS y JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.*

Bogotá, D. C., septiembre 26 de 2023

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público


Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 094 de 2023 Cámara, por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.**

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

En cumplimiento de las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 094 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.*

Atentamente,

  
ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
NESTOR LEONARDO RICO RICO  
Representante a la Cámara  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.*

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 5ª de 1992, presentamos Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 094 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.*

**I. COMPETENCIA**

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “*hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro*”.

**II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

Durante la actual Legislatura 2023-2024, el pasado 2 de agosto fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes *Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Christian Garcés Aljure, José Jaime Uscátegui Pastrana, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Yenica Acosta, Yulieth Sánchez*, entre otras firmas de honorables Representantes y Senadores, el proyecto de ley con Consecutivo Asignado número 094 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.*

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

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

Asimismo, el día 12 de septiembre, en virtud del artículo 23 de la Constitución Política que consagra el Derecho de Petición, se solicitó al observatorio fiscal de la Universidad Javeriana y al Departamento de Derecho Fiscal Universidad Externado de Colombia emitir concepto jurídico sobre la conveniencia, o no, del Proyecto de Ley número 094 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago de impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedores y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar* y que se sirva responder: 1. ¿El proyecto de ley viola la autonomía tributaria de las entidades territoriales? 2. ¿Si los concejos municipales y distritales pueden en el ejercicio de sus funciones exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedores y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, sin necesidad de una autorización por parte del legislativo? sin que a la fecha se haya recibido una respuesta.

### III. EL PROYECTO

<b>Naturaleza</b>	Proyecto de ley
<b>Consecutivo</b>	Número 094 de 2023 (Cámara)
<b>Título</b>	Por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.
<b>Materia</b>	Tributación
<b>Autor</b>	Honorable Representante <i>Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa</i> y otros.
<b>Ponentes</b>	<p><b>Coordinador ponente</b> Honorable Representante <i>Óscar Darío Pérez Pineda</i></p> <p><b>Ponentes</b> Honorable Representante <i>Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza</i> Honorable Representante <i>Wilmer Yair Castellanos Hernández</i> Honorable Representante <i>Kelyn Johana González Duarte</i> Honorable Representante <i>Néstor Leonardo Rico Rico</i></p>

<b>Origen</b>	Cámara de Representantes
<b>Radicación</b>	2 de agosto de 2023
<b>Tipo</b>	Ordinaria
<b>Estado</b>	Pendiente de dar primer debate

### IV. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo expuesto por sus autores, el proyecto de ley tiene por objeto facultar a los concejos municipales y distritales para otorgar beneficios tributarios respecto al impuesto predial, a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras, y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### V. CONTENIDO DEL PROYECTO

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

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

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

### VI. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

Los ponentes queremos resaltar que los adultos mayores son una población que merecen una especial protección<sup>1</sup>, que por vía legal se puede garantizar, desde distintos enfoques y materias. Sin embargo, vale la pena hacer una relación de los argumentos de pertinencia e inconveniencia de la iniciativa, los cuales se relacionan a continuación:

- 1. Indebida presunción de vulnerabilidad económica.** A pesar de la pertinencia de otorgar consideraciones especiales a la población de adultos mayores con el fin de nivelar las oportunidades en comparación con el resto de la sociedad, este proyecto de ley parte del supuesto de que la edad en sí misma implica una vulnerabilidad económica, lo cual no es cierto. Sin embargo, en la exposición de motivos no se ha proporcionado un argumento sólido ni se ha establecido una correlación con la capacidad adquisitiva o los ingresos de los adultos mayores que pudiera justificar su dificultad para cumplir con la obligación de pagar el impuesto. Por lo tanto, el eje central del proyecto de ley se basa en la premisa de la precariedad económica como justificación

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

para eximir de la carga tributaria, sin presentar argumentos que respalden adecuadamente esta afirmación.

- 2. La pensión, el adulto mayor y la relación con el proyecto de ley.** Se establece que el beneficio del que trata el proyecto aplica para personas que “*no gocen de una pensión o que esta sea menor a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes*”; sin embargo, este criterio no es suficiente para demostrar la precariedad económica, pues, no se prevé que la persona puede tener ingresos adicionales a la pensión. En ese sentido, lo que se debe determinar es la capacidad de la persona para generar ingresos o rentas. Ahora bien, incluso, aun cuando la persona tenga una pensión inferior a 2 smlmv, esta situación no demuestra que no tenga la capacidad económica de pagar el impuesto que, en muchos casos, como en la ruralidad tienen un valor ínfimo.

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

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

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

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

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

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

Sobre este planteamiento, el Código Civil en artículos 823 y 824 precisa respectivamente:

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

*“El usufructo supone necesariamente dos derechos coexistentes: el del nudo propietario, y el del usufructuario. Tiene, por consiguiente, una duración limitada, al cabo de la cual pasa al nudo propietario y se consolida con la propiedad”.*

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

- 5. Identificación de los beneficiarios.** Aun cuando en la exposición de motivos del presente proyecto de ley se advierte que según proyecciones de población del DANE 2020, en Colombia se estima que hay 6.806.641 personas adultas mayores, lo cierto es que no se estima realmente los posibles beneficiarios de la iniciativa, teniendo en cuenta que dentro del objeto del proyecto de ley se prescribe que las condiciones para otorgar beneficios tributarios respecto al impuesto predial no solo se enmarcan dentro del hecho que las personas sean mayores de 60 años, sino que también deben ser propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

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

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



en el artículo 294 de la Constitución política que sobre el particular expresa:

*“Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.*

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

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

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

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

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

### **Breve contexto histórico del impuesto predial**

Miremos que los antecedentes históricos del impuesto predial en Colombia se originan con la expedición de la primera ley que lo estableció. Las primeras normas de este impuesto nacieron en 1887, por medio de la Ley 48, la cual autorizaba a los Gobiernos departamentales la creación y recaudo del impuesto, destinando una porción a los municipios. Luego, en 1908, la Ley 20 del mismo año estableció como renta propia, de los departamentos e intendencias de aquel entonces, el recaudo del impuesto. Con la Ley 34 de 1920 se definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar los Fondos de Fomento Municipales y las Policía Rurales. En 1951 la Orden Legislativa 2185 le asignó al impuesto carácter municipal, acción que se impulsó con la Constitución Política de 1991, la cual, en el artículo 317, insiste en la

autonomía de las autoridades locales para disponer del impuesto.

Durante el gobierno del Presidente Julio César Turbay, en 1981 se encomendó la Misión Bird-Wiesner de Finanzas Intergubernamentales quien encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad y destacó algunos problemas asociados al impuesto predial, como su inelasticidad frente al PIB, las deficiencias en la administración de los cobros, la desactualización de los avalúos y el gran número de exenciones, que cobijaban en promedio hasta el 10% de los predios. De acuerdo con el informe de la misión, en 1980 las tasas efectivas de tributación fluctuaban entre 2 y 4 por mil.

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

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

### **Algunas consideraciones teóricas**

Como es bien sabido, el impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. Particularmente en Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha centrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento de distintos factores, tales como el avalúo catastral y el nivel

de las tarifas nominales; su evolución puede verse afectada por una serie de condiciones económicas, políticas, geográficas e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente sobre el recaudo.

El estudio del impuesto predial ha constituido uno de los temas de investigación más importantes dentro del área de las finanzas públicas locales, por su importancia como fuente de financiación municipal y su impacto sobre diferentes agentes económicos. La literatura<sup>2</sup> sobre este tema se concentra principalmente en la incidencia del gravamen y en menor medida en los determinantes de la base y de la tarifa del impuesto.

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

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

Con respecto al comportamiento del recaudo del impuesto predial, la literatura económica es escasa y no aborda directamente el tema. Algunos estudios examinan el comportamiento de los determinantes de la base impositiva a nivel local<sup>3</sup> o de las tarifas de los impuestos municipales<sup>4</sup>.

En general, para la definición de la base gravable o del nivel de la tasa requerida, estos estudios parten del tamaño deseable de gasto público local, asumiendo la existencia de equilibrio presupuestal. A la luz de los hechos, si colocamos sobre el plano de la realidad que, en algunos municipios del país, la gran mayoría de sus predios son rurales

y sus propietarios personas pertenecientes a la población de adultos mayores, sumados a que sean campesinos productores que no gocen de una pensión de vejez; su eventual exoneración del pago del impuesto predial que, si bien es cierto no representa un excesivo valor para el propietario, sí representa un enorme porcentaje de recaudo para el municipio.

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

## VII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

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

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

*“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

- a) *Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 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 5ª de 1992”.

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

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

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

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta

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


No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un Congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el Congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al Congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los Congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los Congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un Congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.


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

**VIII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, de manera respetuosa rendimos ponencia de Primer Debate **Negativa**, y en consecuencia solicitarle a la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **archivar** al Proyecto de Ley número 094 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar.*

Cordialmente,

  
**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
**WILMER RAMIRO GARRILLO MENDOZA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 (ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 27 de septiembre de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **negativa** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.094 de 2023 Cámara, **"POR MEDIO DE LA CUAL SE FACULTA A LOS CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRIALES 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"**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ, KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE y NESTOR LEONARDO RICO RICO, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2023 CÁMARA**

*por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C. 28 de septiembre del 2023

Presidenta:

**MÓNICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA**  
 Comisión Segunda Permanente Constitucional  
 Cámara de Representantes

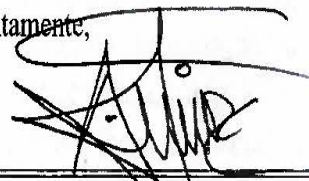
Bogotá, D. C.

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 141 de 2023, por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.**

Honorables Representantes:


En cumplimiento de la designación que realizó el Secretario de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir **Primer Informe de Ponencia Positiva** para Debate del Proyecto de Ley número 141 de 2023 Cámara, *por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



**WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ**

Representante a la Cámara  
 Circunscripción Transitoria Especial de Paz #7  
 Meta - Guaviare  
 Ponente Coordinador



**JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO**

Representante a la Cámara  
 Circunscripción Territorial de Caldas  
 Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

El primer informe de ponencia en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos:

### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 141 de 2023 Cámara, *por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones* fue radicado el 16 de agosto de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes (*Gaceta del Congreso* número 1190 de 2023), por los Senadores *Guido Echeverri Piedrahíta, Humberto de la Calle Lombana, Germán Alcides Blanco Álvarez*; y los Representantes a la Cámara *Juana Carolina Londoño, Juan Sebastián Gómez G., Wilder Iberson Escobar, Santiago Osorio Marín y José Octavio Cardona León*.

El 07 de septiembre de 2023, el proyecto de ley fue enviado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Mediante Oficio número CSCP - 3.2.02.096/2023 (IIS) de fecha 12 de septiembre de 2023, el Secretario de la Comisión segunda Constitucional Permanente nombró como ponentes para el estudio de esta iniciativa legislativa a los honorables Representantes *Willian Ferney Aljure Martínez y Juana Carolina Londoño Jaramillo*, quienes presentan este informe de ponencia.

Conmemorar los 100 años de existencia del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, el día 26 de abril del año 2024, rindiendo homenaje a sus habitantes. La ocasión a dicha conmemoración se busca el asocio de la nación y la autorización al Gobierno nacional para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para tal fin.

### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Conmemorar los 100 años de existencia del municipio de Marquetalia, situado en el departamento de Caldas, el día 26 de abril del año 2024, rindiendo homenaje a sus habitantes que han contribuido al desarrollo y la historia de esta municipalidad a lo largo de un siglo.

Para realzar esta conmemoración de gran relevancia, se pretende involucrar a la nación en este acto de reconocimiento. En este sentido, se busca obtener la autorización del Gobierno nacional para que pueda incorporar las apropiaciones necesarias destinadas a este propósito en el Presupuesto General de la Nación. Esta colaboración permitirá asegurar

que la celebración sea un evento memorable y significativo para todos los marquetones y para el país en su conjunto, en honor a un siglo de resiliencia, cultura y progreso en este entrañable rincón de Caldas.

### III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 141 de 2023 Cámara consta de seis (6) artículos. El primer artículo tiene por objeto vincular a la nación para que se asocie y rinda público homenaje al municipio de Marquetalia, del departamento de Caldas, conmemorando sus 100 años de existencia municipal, el día 26 de abril de 2024. El segundo establece el reconocimiento al municipio de Marquetalia como “Villa del Sol del Oriente Caldense” por su vocación cafetera turística, su producción cultural y económica de la región. El tercer artículo autoriza al Gobierno nacional, a través de sus Ministerios de Cultura, de Comercio Industrial y de Turismo, para brindar asesoramiento y apoyar al municipio de Marquetalia del departamento de Caldas, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales y turísticos inherentes al “Festival de la Cordillera”. El cuarto autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación el impulse a través del sistema de cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar proyectos de infraestructura y de carácter social, cultural y turístico en el municipio de Marquetalia y, por último, el sexto su vigencia que regirá a partir de su promulgación.

### IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto conmemorar los 100 años de vida municipal de Marquetalia del departamento de Caldas, el día 26 de abril de 2024, rindiendo homenaje a sus habitantes, con ocasión a dicha conmemoración se busca el asocio de la nación y la autorización al Gobierno nacional para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para tal fin.

#### Historia y geografía de Marquetalia

Marquetalia, un municipio con una rica historia y una ubicación pintoresca en el departamento de Caldas, Colombia, tiene sus raíces en la época de la colonización antioqueña, que comenzó alrededor de 1850; fue en la década de 1890 cuando figuras notables como Pastor Martínez, Pedro García y José María Duque decidieron establecer sus hogares en esta región, contribuyendo al florecimiento de la zona.

En 1903, Marquetalia obtuvo reconocimiento como corregimiento de Risaralda, bajo la jurisdicción del municipio de Manzanares, Tolima. Sin embargo, su independencia municipal no se hizo esperar mucho más, ya que, en 1924, mediante la ordenanza número 32, se erigió oficialmente como municipio. En su nacimiento fue denominada Núñez, pero en 1930 un cambio de nombre mediante una ordenanza del 26 de abril la rebautizó como Marquetalia, un nombre que perdura hasta hoy.

### Geografía y recursos naturales

Marquetalia se encuentra rodeada de espléndida geografía, limitando con los municipios de Samaná y Pensilvania al norte, Fresno-Mariquita (Tolima) al sur, Victoria al este y Manzanares al oeste. El clima templado de la zona, con una temperatura promedio de 20° C, añade un atractivo adicional a esta tierra.

Este rincón de Caldas es bendecido con diversos recursos naturales, incluyendo majestuosas montañas, serenos humedales y ríos que fluyen por su territorio, proporcionando una base sólida para su economía y atractivos turísticos.

### Economía y gastronomía

La economía de Marquetalia se basa principalmente en la agricultura y la ganadería. El municipio es conocido en toda la región por su producción de café, plátano y yuca. Además, la piscicultura ha ganado relevancia gracias a los recursos hídricos locales.

La gastronomía local es una muestra viva de la cultura de Marquetalia. Platos tradicionales como el plato montaño y vinos caseros elaborados con naranjas y moras ofrecen sabores únicos que capturan la esencia de esta tierra.

### Turismo y cultura

Marquetalia guarda un tesoro cultural que atrae a visitantes y lugareños por igual. La Casa de la Cultura, un importante punto de referencia, fomenta la identidad cultural y preserva el patrimonio artístico del municipio.

En cuanto a atractivos naturales, el Alto de la Cruz, una montaña que se convierte en lugar de peregrinación durante mayo y Semana Santa, ofrece impresionantes vistas panorámicas del casco urbano. Ríos y humedales como la laguna Unión Esperanza brindan oportunidades para la pesca y el baño.

El comité local de turismo desempeña un papel fundamental en la promoción y apoyo al turismo en Marquetalia, aunque la industria turística aún se encuentra en desarrollo y puede requerir inversiones adicionales en infraestructura y marketing para atraer a más visitantes.

El municipio de Marquetalia también celebra festivales y eventos a lo largo del año, siendo las Fiestas de la Cordillera uno de los eventos más destacados. Estas festividades, que tienen lugar cada dos años en octubre, promueven la integración de la comunidad a través de diversas actividades, incluyendo corridas de toros, bailes populares, concursos de belleza y desfiles de carrozas. Otro evento importante es la Exposición Equina Grado B, que exhibe razas de caballos regionales, realzando la belleza y elegancia de estos animales. Estos festivales y eventos contribuyen al desarrollo sociocultural de la comunidad y también tienen el potencial de atraer turistas, generando beneficios económicos para la economía local.

### MARCO NORMATIVO

El artículo 334 de la Carta Política señala la facultad del Gobierno nacional de tomar la dirección de la economía del país. En relación con este artículo, la presente iniciativa se enfoca respecto de la función estatal en la dirección general de la economía.

La Honorable Corte Constitucional, en pronunciamiento calendado al año 2011 mediante Sentencia C-817 del 2011, señala lo siguiente referente a las leyes de honores:

*“La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: (...) 3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.” (Negrilla y subrayado propio)<sup>1</sup>.*

De igual manera, es importante señalar que a la luz del numeral 3 del artículo 150 constitucional, se establece que, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones como; *“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”*. Dicha función encuentra concordancia con el artículo 345 superior, el cual establece que no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos y tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso.

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-729 de 2005, manifestó:

*“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades policivas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, la norma da prevé algunas excepciones (...) Es claro que mediante el sistema cofinanciación la nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de*

<sup>1</sup> .Honorable Corte Constitucional, M. P. Doctor Luis Ernesto Vargas Silva, Sentencia C-817 de 2011, Referencia: Expediente D-8490.

ese mecanismo la nación orienta la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior”<sup>2</sup>.

## V. IMPACTO FISCAL

Con base en el ordenamiento jurídico, con fundamento legal y refuerzo en la fuente jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que impliquen gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Frente al tema se ha expresado la Corte Constitucional, en sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015 de 2009, C-290 de 2009 entre otras, en las que se ha dado desarrollo al tema concluyendo que mediante iniciativa parlamentaria y que sirven como *título para posteriormente a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*”. (Sentencia C-343 de 1995) M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, Corte Constitucional).

Al respecto la Sentencia C-290 de 2009 M. P. Gabriel Mendoza Martelo, se pronuncia a su vez sobre la posibilidad de que el legislativo actúe sobre la ordenación de gasto Público o lo autorice dentro de las leyes que rinden honores de la siguiente manera:

**“GASTO PÚBLICO:** Competencia del Gobierno para autorizar o no las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto/ **GASTO PÚBLICO-**Asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual.

*Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y “de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la nación y las entidades territoriales”. Así pues, la asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno,*

*luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno”.*

Dicho impacto fiscal finalmente sería determinado por el Gobierno puesto que la presente ley solo pretende autorizar al Gobierno a incorporarlo en el presupuesto y no es una orden imperativa hacia el Gobierno nacional, ni implica presión alguna sobre el Gasto Público de manera que están claras las competencias y se respetan las funciones propias del Gobierno para considerar la incorporación de las partidas autorizadas de acuerdo con la disponibilidad de recursos y con el marco fiscal de mediano plazo.

En conclusión, al no hacer una asignación directa ni quebrantar competencias de orden financiero, sino que, simplemente dando autorización al competente para asignar recursos, libertad para asociarse con la entidad territorial correspondiente, el presente proyecto de ley no configura un impacto fiscal por sí misma, y en el momento determinado de hacer uso de los recursos la decisión estará en cabeza de los organismos técnicos indicados.

## VI. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, me permito indicar que **no** se encuentra causal que permita inferir que nos encontramos frente algún conflicto de interés que impida presentar o votar el presente proyecto.

<sup>2</sup> Honorable Corte Constitucional, M. P. Doctor Alfredo Beltrán Sierra, Sentencia C-729 de 2005, Referencia: Expediente OP-084.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2023 CÁMARA**

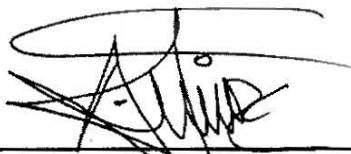
Con fundamento en los artículos 113 y 160 de la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de

la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes las siguientes proposiciones modificativas al Proyecto de Ley número 141 de 2023 Cámara

<b>Proyecto de Ley número 141 de 2023 Cámara</b> <i>“Por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones”.</i>		
<b>Texto original proyecto radicado</b> Secretaría General	<b>Texto proyecto de ley con proposición</b> modificativa y aditiva	<b>Modificación y justificación</b>
<b>TÍTULO</b> Por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones	<b>TÍTULO</b> Por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones	Se ajustó el título cambiando la palabra “Del” por “La”, para mejorar la redacción del mismo.
<b>Artículo 3º</b> Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, para asesorar y apoyar al municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales y turísticos inherentes al “Festival de la Cordillera”.	<b>Artículo 3º</b> Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes y del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, para asesorar y apoyar al municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales y turísticos inherentes al “Festival de la Cordillera”.	Se agregó los siguiente: “las Artes y los Saberes” con el fin de estructurar un artículo más completo.
Artículo 6º. Artículo 6º.	Artículo 6º. Artículo 5º.	Se ajusta la numeración, cambiando el número 6 por el 5 para darle un orden consecuente al articulado.

**VIII. PROPOSICIÓN**

Con base en lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo estipulado en la Ley 5ª de 1992 presentamos primer Informe de Ponencia Positiva y en consecuencia solicitamos dar trámite al primer debate del **Proyecto de Ley número 141 de 2023 Cámara**, *por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*



**WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Transitoria Especial de Paz #7  
 Meta - Guaviare  
 Ponente - Coordinador



**JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Territorial de Caldas  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto vincular a la nación para que se asocie y rinda público homenaje al municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración de sus 100 años de vida municipal, el día 26 de abril de 2024.

**Artículo 2º. Reconocimiento.** Reconózcase al municipio de Marquetalia como “Villa del Sol del Oriente Caldense” su vocación cafetera, turística, su producción cultural, así como también sus aportes al desarrollo social, cultural, turístico y económico de la región y del país.

**Artículo 3º.** Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes y del Ministerio de Comercio Industria



y Turismo, para asesorar y apoyar al municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales y turísticos inherentes al “Festival de la Cordillera”.

**Artículo 4º.** Autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación e impulse a través del sistema de cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar los siguientes proyectos de infraestructura y de carácter social, cultural y turístico en el municipio de Marquetalia:

1. PROGRAMA DE TRANSITABILIDAD URBANA DEL MUNICIPIO DE MARQUETALIA CALDAS. Valor estimado en pesos de 2023 equivalente a doce mil millones de pesos (\$12.000.000.000), incluyendo:
  - Gestión predial y de financiación y construcción calzada e intersecciones de calle paralela.
  - Construcción de 500 metros de calzada nueva La Quiebrita-La Aldea y mejorar 400 metros de calzada entre La Aldea y el Parque Risaralda.
  - Construcción de estructura de intersección vial La Quiebrita.
  - Construcción de estructura de intersección vial La Cooperativa.
  - Construcción 600m de calzada nueva entre Amorosito-Alcaldía-Hospital.
2. PROGRAMA DE MOVILIDAD SOCIAL DEL MUNICIPIO DE MARQUETALIA CALDAS. Valor estimado en pesos de 2023 equivalente a tres mil doscientos millones de pesos (\$3.200.000.000).
  - Gestión predial y de financiación y construcción del Parque Centenario y Monumento a los Fundadores.
  - Estructuración y puesta en marcha de la red social de ocupación positiva del tiempo libre.
3. MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias. Valor estimado en pesos de 2023 equivalente a nueve mil quinientos millones de pesos (\$9.500.000.000).
  - Financiación y construcción de 6 kilómetros de placa huellas y el puente vehicular sobre el río Guarinó en el sitio Sofocón vía Marquetalia- Campoalegre -Fresno.
  - Construcción de 6 km de placa huella en vías terciarias.

- Construcción de puente vehicular en Sofocón (Vía Marquetalia-Fresno).
4. FESTIVAL CULTURAL DE LA CORDILLERA 100 AÑOS. Valor estimado en pesos de 2023 equivalente a mil cincuenta millones de pesos (\$1.050.000.000).
    - Celebración especial del ‘Festival Cultural de la Cordillera’ por el centenario del municipio.
    - Edición y publicación de cuatro obras inéditas de historia del entorno geográfico de Marquetalia y el oriente caldense. Tres de estas obras de autoría del escritor e historiador oriundo de Marquetalia ÁNGEL MARÍA OCAMPO CARDONA, actual Presidente de la Academia Caldense de Historia y Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Historia.
    - Fortalecimiento de la ruta histórica cultural y turística de Cátedra Marquetalia.

**Parágrafo.** La autorización de gasto otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente ley se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal; en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



**WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ**

Representante a la Cámara

Circunscripción Transitoria Especial de Paz #7

Meta - Guaviare

Ponente - Coordinador



**JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO**

Representante a la Cámara

Circunscripción Territorial de Caldas

Ponente

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2023 SENADO, 060 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia más mujeres construyendo.*

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2023

Honorable Senador

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente

Plenaria de Senado

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario

Plenaria de Senado

Honorable Senadora

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Ponente

**Referencia: Comentarios al Proyecto de Ley número 11 de 2023 Senado, 060 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia más mujeres construyendo.**

Respetados Senadores:

De la manera más atenta, en nombre del gremio de la infraestructura, respetuosamente compartimos con los honorables Senadores algunas preocupaciones del gremio respecto del Proyecto de Ley número 11 de 2023 Senado/060 de 2022 Cámara, *por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones*, iniciativa legislativa que actualmente cursa su cuarto debate en la plenaria del Senado.

En la *Gaceta del Congreso* número 1088 de 2023 se publicó la ponencia para primer debate del referido proyecto de ley, el cual incorporó el artículo 14 con la siguiente redacción:

*“Artículo 14. Beneficios para las empresas que participen en la estrategia “Más mujeres construyendo”. El Gobierno nacional estudiará la viabilidad de establecer beneficios tributarios, a los empresarios y diversos gremios de la infraestructura civil y la construcción que aumenten la contratación femenina en el sector, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

*Parágrafo. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente incluirá en los documentos y pliegos tipo para los contratos de obra pública que se realicen a nivel nacional, criterios de evaluación que incentiven la participación de las mujeres hasta en un treinta por ciento (30%)”. (Negrilla fuera de texto).*

Este proyecto de articulado, que realmente fue incorporado en la iniciativa durante el segundo debate, pretende crear criterios de evaluación adicionales en procesos de contratación de obra pública a nivel nacional, para incentivar la participación de las mujeres hasta en un treinta por ciento (30%). Son varias las preocupaciones que esta redacción genera en las Mipymes y empresas de ingeniería y consultoría de obra pública, especialmente, cuando ya hay normas que se han sancionado en años recientes otorgando este tipo de incentivos.

#### **1. La Ley de emprendimiento y su reglamentación establecieron varios incentivos en procesos de selección de contratistas a favor de iniciativas empresariales lideradas por mujeres y a los proponentes que vinculen mano de obra femenina**

Revisados los artículos de la Ley 2069 de 2020, también conocida como Ley de Emprendimiento, se identifican los siguientes beneficios en los procesos de contratación pública a favor de empresas de mujeres y de oferentes que vinculen personal femenino:

- (i) Artículo 32 establece la posibilidad de incluir en los procesos de licitación pública,
  - modalidad para contratar obra pública- y en concurso de méritos -a través del cual se selecciona a consultores e interventores de obras públicas-

*“Artículo 32. Criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas. De acuerdo con el resultado del análisis del sector, las entidades estatales incluirán requisitos diferenciales y puntajes adicionales en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las entidades estatales que no apliquen en su gestión contractual el Estatuto General de Contratación Administrativa, como medidas de acción afirmativa, para incentivar emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, sin perjuicio de los compromisos adquiridos por Colombia en los acuerdos comerciales en vigor.*

*Parágrafo 1°. La definición de emprendimientos y empresas de mujeres se reglamentará por el Gobierno nacional. (...).” (Negrilla fuera de texto).*

El artículo 35 consagra reglas de desempate en procesos de contratación pública - lo cual incluye todas las modalidades de selección, entre ellas, las licitaciones, selección abreviada y concursos de méritos- que establecen preferencias en favor de las propuestas presentadas por mujeres sujetos de especial protección o personas jurídicas en las que participen mayoritariamente:

*“Artículo 35. Factores de desempate. En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los procesos de contratación realizados con cargo a recursos públicos, los procesos de contratación realizados por las entidades estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los procesos de contratación de los patrimonios autónomos constituidos por entidades estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes.*

(...)

**2. Preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia, mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente.**

(...)

**7. Preferir la oferta presentada por un proponente plural siempre que:**

**(a) esté conformado por al menos una madre cabeza de familia y/o una persona en proceso de reincorporación o reintegración, o una persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente, y, que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el proponente plural;**

**(b) la madre cabeza de familia, la persona en proceso de reincorporación o reintegración, o la persona jurídica aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y**

**(c) ni la madre cabeza de familia o persona en proceso de reincorporación o reintegración, ni la persona jurídica, ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural”. (Negrilla fuera de texto).**

De igual forma, estas materias fueron objeto de reglamentación a través de los siguientes actos administrativos:

- **Decreto número 1860 de 2021:** mediante este decreto, se reglamentó los artículos 30,

31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones.

En este decreto, se pueden identificar los siguientes artículos que materializan los mandatos del legislador:

(i) *“Artículo 2.2.1.2.4.2.14. Definición de emprendimientos y empresas de mujeres. Con el propósito de adoptar medidas afirmativas que incentiven la participación de las mujeres en el sistema de compras públicas, se entenderán como emprendimientos y empresas de mujeres aquellas que cumplan con alguna de las siguientes condiciones (...);”*

(ii) *“Artículo 2.2.1.2.4.2.15. Criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas. En los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las entidades estatales no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las entidades incluirán condiciones habilitantes para incentivar los emprendimientos y empresas de mujeres con domicilio en el territorio nacional. Para el efecto, los documentos del proceso deberán incorporar requisitos habilitantes diferenciales relacionados con alguno o algunos de los siguientes aspectos...;*

(iii) *Parágrafo 1° del artículo 2.2.1.2.4.2.16 “Fomento a la ejecución de contratos estatales por parte de población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional (...) Parágrafo 1°. Para los efectos previstos en el presente artículo, los sujetos de especial protección constitucional son (...) dentro de esta categoría se encuentran, entre otros, las víctimas del conflicto armado interno, las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores...”*

(iv) *“Artículo 2.2.1.2.4.2.17. Factores de desempate y acreditación*

*(...) 2. Preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia (...)*

*Igualmente, se preferirá la propuesta de la mujer víctima de violencia intrafamiliar*

(...)

*En el caso de las personas jurídicas se preferirá a aquellas en las que participen mayoritariamente mujeres cabeza de familia y/o mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (...).”*

- **Decreto número 142 de 2023:** en esta reglamentación, el Gobierno nacional incorporó en el sector de las compras públicas

un artículo que posibilita que los factores de calidad tengan en cuenta criterios sociales, entre ellos, el fomento de la contratación femenina o a las madres cabeza de hogar. Al respecto, se transcribe el inciso tercero del párrafo único del artículo 2.2.1.1.2.2.2<sup>1</sup>, el cual establece lo antes señalado:

*“Los criterios sociales se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: fomento de la integración social de personas con discapacidad, inclusión de personas pertenecientes a grupos vulnerables en la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión social y la eliminación de criterios sospechosos de discriminación; el fomento de la contratación femenina o población LGTBIQ+; madres cabeza de hogar; personas que no cuenten con cualificaciones educativas de formación secundaria o profesional superior; víctimas del conflicto armado; criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio justo durante la ejecución del contrato, en los términos definidos por el artículo 4° de la Ley 2046 de 2020”.* (Negrilla fuera de texto).

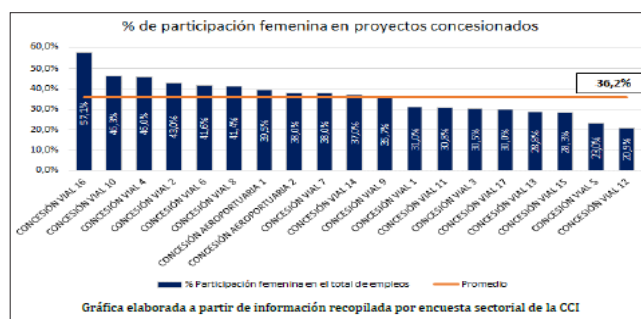
De conformidad con lo antes señalado, se evidencia que tanto el legislador como las autoridades con potestad reglamentaria han incorporado en el ordenamiento jurídico una serie de incentivos y beneficios a favor de la mano de obra femenina, calificada y no especializada, con el fin de lograr en la contratación pública, entre otros, los siguientes objetivos: (i) Criterios diferenciales a favor de las empresas y proponentes que vinculen recurso humano femenino; (ii) Puntajes adicionales que beneficien a este tipo de empresa o a los emprendimientos con participación femenina; (iii) Factores de desempate que prefieran a las propuestas en las que participen mujeres, madres cabeza de familia o víctimas de la violencia, etc.; y (iv) Factores de calidad que fomenten la contratación de este grupo poblacional y/o madres cabeza de hogar.

En conclusión, nuevamente resulta sorprendente que aprueben este tipo de medidas, cuando el marco legal y reglamentario que regula la contratación de las entidades públicas ya lo incorporó en el ordenamiento jurídico colombiano, y existe clara evidencia de su aplicación en la contratación que adelantan las entidades públicas.

**2. En el sector de las obras civiles se contrata personal femenino para la ejecución de las intervenciones y actividades**

En reciente encuesta que viene adelantando la Cámara Colombiana de la Infraestructura para ponderar los impactos socioeconómicos y ambientales que han generado las concesiones de infraestructura de transporte en sus áreas de influencia, se ha podido identificar que la participación de la cuota femenina

en la construcción de estas obras ha crecido con los años. En la siguiente gráfica, se observa que el porcentaje de vinculación de mujeres en dichos proyectos oscila entre 20,9% y el 57,1%:



A su vez, existen proyectos en los que la mano de obra femenina es del 57,1% y el 46,3%. Así mismo, el promedio<sup>2</sup> de vinculación de este factor humano femenino es del 34,95% sobre 100.

De igual manera, es necesario aclarar que las cifras antes mencionadas solo aplican al sector de las obras civiles de infraestructura de transporte y no a la construcción de edificaciones civiles.

**3. Falta de claridad de la iniciativa de norma**

Otro aspecto que se debe mencionar del proyecto de norma, es la falta de precisión del párrafo objeto de comentarios. En efecto, cuando el borrador de párrafo señala que Colombia Compra Eficiente (CCE) incluirá en los documentos tipo para contratar obra pública criterios de evaluación que incentiven la participación de mujeres, no especifica cuál es el beneficio o el incentivo concreto que se otorgará a los proponentes por vincular mujeres.

Esta redacción ocasiona una vaguedad normativa que no permite definir el alcance del artículo. En efecto, cuando se menciona que CCE incorporará criterios de evaluación en los documentos, los destinatarios y beneficiarios deberían entender, ¿se trata de nuevos factores de evaluación? ¿Se trata otro tipo de incentivo, tales como puntaje adicional o factores de calidad? ¿Se está preservando los presupuestos objetivos para elegir la mejor oferta, la cual tiene en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos conforme lo señala la jurisprudencia?

**4. El creciente desconocimiento de los fines del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y el aumento de excepciones a su aplicación**

Apreciada Senadora, queremos compartir con usted que la adopción de medidas afirmativas en la contratación pública, como, por ejemplo, requisitos habilitantes diferenciales, factores de calidad, criterios de desempate y puntajes adicionales, ha venido impactando la selección objetiva de los oferentes y la elección de la mejor oferta, habida cuenta que la adjudicación de los contratos se viene sustentando en aspectos subjetivos de los proponentes, que nada tienen que ver con los

<sup>1</sup> El artículo 2.2.1.1.2.2.2, ofrecimiento más favorable, del Decreto Único Reglamentario número 1082 de 2015 fue modificado por el artículo 4° del Decreto número 142 de 2023.

<sup>2</sup> La presente encuesta fue diligenciada por 19 sociedades concesionarias.

criterios técnicos y económicos de la propuesta y con la idoneidad y experiencia de los oferentes.

Sobre el anterior particular, es indispensable manifestar que el malestar creciente de algunas autoridades, órganos de control y ciudadanos es cada vez más notorio, pues posiblemente la falta de idoneidad de algunos contratistas y la selección direccionada de los oferentes explicaría parte del fenómeno de las obras civiles inconclusas. Aunado a lo anterior, la celebración de contratos interadministrativos para evitar u obviar la aplicación de las reglas de la Ley 80 de 1993, han sido denunciados e investigados por la Procuraduría General de la Nación porque a través de este instrumento se está direccionando la contratación pública a favor de unos determinados actores.

Al respecto, aportamos las referencias a lo antes mencionado:

- En relación con medidas afirmativas, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 207 de 2022 Senado, los autores del proyecto señalaron que incentivos como “Sacúdete”, han permitido la adjudicación de contratos a únicos oferentes:

*“Consideramos que no ha sido suficiente, porque todos los días saltan a la vista hechos que muestran que el direccionamiento de algunas licitaciones públicas se sigue presentando en la actualidad. Para la muestra un botón, de los 53 convenios interadministrativos que el Ministerio del Interior suscribió con varios municipios en desarrollo del programa de gobierno “Sacudete (SIC) (enero a mayo 2022) se generaron licitaciones públicas en los municipios, con un solo licitante a pesar del valor de cada licitación que era superior a mil millones de pesos para construir infraestructura deportiva.*

(...)

*En otras palabras, se trata de corregir una práctica administrativa recurrente desde que se expidió la Ley 80 de 1993 denominada direccionamiento de los procesos de selección donde las entidades estatales elaboraban pliegos de condiciones hechos a la medida del proponente que sería el adjudicatario, muchas de estas reglas de participación se diseñaban con requisitos muy altos que solo podría cumplir quien estaba predestinado para participar como único proponente y al cumplir con todos los requisitos se le adjudicaba el contrato con un beneficio económico para el contratante muy bajo o nulo al haber presencia de compositores o proponentes”.*

- Comunicado de prensa del 30 de diciembre de 2022 de la PGN:

*“La acción del Ministerio Público evitó un detrimento patrimonial de más de 32 mil millones de pesos.*

*Bogotá, D. C., 30 de diciembre de 2022 (@PGN\_COL). Fue la misma comunidad la encargada de prender las alarmas que llevaron a que la Procuraduría Provincial de Pasto actuara y **lograra poner freno a un convenio, presuntamente, logrado***

***de manera irregular, el cual asciende nada menos que a la suma de \$32.885.011.389.***

*De acuerdo a lo establecido por el Ministerio Público, el alcalde de Chachagüí, Harold Mauricio Ibarra, no tuvo reparos para contratar la construcción de obras viales con la empresa Servicios Integrales del Estado (SIEESS) constituida en enero del 2021”. (Negrilla fuera de texto).*

- Comunicado de prensa del 30 de diciembre de 2022 de la PGN:

*“El exmandatario habría suscrito un convenio con la Asociación Manos Creativas y Formativas, sin realizar la evaluación de idoneidad de esta entidad sin ánimo de lucro.*

(...)

*El exmandatario habría suscrito el mencionado negocio jurídico con la Asociación Manos Creativas y Formativas, sin realizar la evaluación de idoneidad de esta entidad sin ánimo de lucro”.*

- Comunicado de prensa del 14 de febrero de 2023

*“Bogotá, 14 de febrero de 2022 (@PGN\_COL). La Procuraduría General de la Nación requirió a 19 entidades, que son conocidas popularmente como “contrataderos” para que informen sobre la ejecución de \$ 3,3 billones provenientes de 918 convenios interadministrativos.*

*El ente de control investiga si estas organizaciones tenían la experiencia e idoneidad para ejecutar los respectivos proyectos y si se adelantaron procesos de contratación con normas de derecho privado, seleccionando proveedores por medio procedimientos de competencia restringida e incluso contrataciones directas...”.*

En virtud de lo antes señalado, y en aras de salvaguardar los fines y principios de la contratación pública, amablemente solicitamos la eliminación del parágrafo, teniendo en cuenta que actualmente existen acciones afirmativas en la legislación y reglamentación colombiana, se aplica en los procesos de selección de contratistas de obra, consultoría e interventoría a las obras públicas y la participación de las mujeres en el sector de la construcción de la infraestructura de transporte que se viene incrementando.

Estimada Senadora, amablemente solicitamos tener en consideración los comentarios y propuestas referidos, a fin de que sean tenidos en cuenta en la versión definitiva de la legislación que se expida.

Estamos atentos, si es del caso, a complementar los comentarios planteados en la presente comunicación.

Con todo comedimiento,

  
**JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER**  
 Presidente Ejecutivo

VI/EO

C.C. Dra. María Constanza García - Viceministra de Infraestructura - Ministerio de Transporte.  
 Anexos: comunicados de prensa de la Procuraduría.

**CONTENIDO**

Gaceta número 1363 - Lunes, 2 de octubre de 2023		Págs.
<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>		
<b>PONENCIAS</b>		
Informe de ponencia negativa para Primer Debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 102 de 2023 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 500 años del encuentro de dos culturas –española y aborígen– en el actual territorio del municipio de Dibulla. ....	1	predial a las personas mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar..... 14
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y articulado al Proyecto de ley número 084 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del Impuesto Predial Unificado. ....	7	Informe de Ponencia para primer debate en Cámara, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 141 de 2023 Cámara, por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Marquetalia, departamento de Caldas, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones..... 21
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 094 de 2023 Cámara, por medio de la cual se faculta a los concejos municipales y distritales para exonerar del pago del impuesto		<p style="text-align: center;"><b>CARTAS DE COMENTARIOS</b></p> Carta de Comentarios de la Cámara Colombiana de la Infraestructura al Proyecto de Ley número 11 de 2023 Senado, 060 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia más mujeres construyendo. .... 26