



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1626

Bogotá, D. C., jueves, 23 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 28 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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales.

Bogotá, D. C., noviembre de 2023

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

Referencia: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 208 de 2023 Cámara, por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales.

Doctor Cuenca,

En cumplimiento de 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 Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 208 de 2023 Cámara, *por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial*

y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales.

Atentamente,

MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Coordinadora ponente

SARA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Ponente

ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara
Ponente

IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Ponente

LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales.

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 208 de 2023 Cámara, *por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social*

empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales.

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, es competente para conocer y dar trámite al presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, toda vez que su contenido está relacionado con: “*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

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	Número 208 de 2023 Cámara
Título	“ <i>por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales</i> ”.
Materia	Planeación Nacional
Autores	Honorable Representante <i>José Eliécer Salazar</i> , honorable Senador <i>Juan Carlos Garcés</i> , honorable Representante <i>Víctor Manuel Salcedo</i> , honorable Representante <i>Hernando Guida</i> , honorable Representante <i>Milene Jarava</i> , honorable Senador <i>Julio Elías Vidal</i> , honorable Representante <i>Teresa Enríquez Rosero</i> , honorable Senador <i>Alfredo Deluque Zuleta</i> , honorable Representante <i>Alexánder Guarín Silva</i> , honorable Representante <i>Wilmer Carrillo Mendoza</i> , honorable Senador <i>José Alfredo Genecco</i> , honorable Representante <i>Saray Elena Robayo Bechara</i> , honorable Representante <i>Diego Caicedo</i> , honorable Representante <i>Astrid Sánchez</i> , honorable Representante <i>Camilo Ávila Morales</i> , honorable Representante <i>Ana Paola García</i> , honorable Senador <i>Juan Felipe Lemos</i> , honorable Representante <i>José Alberto Cerchiaro</i> , honorable Representante <i>Ana Rogelia Monsalve</i> , honorable Senador <i>José David Name</i> , honorable Senador <i>John Moisés Besaile</i>
Ponentes	Coordinadora ponente <i>Milene Jarava Díaz</i> Ponentes <i>Saray Elena Robayo Bechara</i> <i>Etna Támara Argote Calderón</i> <i>Irma Luz Herrera Rodríguez</i> <i>Leonardo de Jesús Gallego Arroyave</i>
Origen	Cámara de Representantes
Radicación primera ponencia	Noviembre de 2023
Tipo	Ordinaria

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 208 de 2023 Cámara, *por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales* fue radicado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el pasado 06 de septiembre de 2023, suscribiendo como autores los honorables Congresistas honorable Representante *José Eliécer*

Salazar, honorable Senador *Juan Carlos Garcés*, honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo*, honorable Representante *Hernando Guida*, honorable Representante *Milene Jarava*, honorable Senador *Julio Elías Vidal*, honorable Representante *Teresa Enríquez Rosero*, honorable Senador *Alfredo Deluque Zuleta*, honorable Representante *Alexánder Guarín Silva*, honorable Representante *Wilmer Carrillo Mendoza*, honorable Senador *José Alfredo Genecco*, honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, honorable Representante *Diego Caicedo*, honorable Representante *Astrid Sánchez*, honorable Representante *Camilo Ávila Morales*, honorable Representante *Ana Paola García*, honorable Senador *Juan Felipe Lemos*, honorable Representante *José Alberto Cerchiaro*, honorable Representante *Ana Rogelia Monsalve*, honorable Senador *José David Name* y el honorable Senador *John Moisés Besaile*.

Posteriormente la iniciativa fue remitida por su materia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la cual en cumplimiento de sus competencias designó como ponentes para primer debate a través de Oficio **C.T.C.P.3.3.-357 -2023C** del 02 de noviembre de 2023, a los honorables Representantes *Milene Jarava Díaz*, *Saray Elena Robayo Bechara*, *Etna Támara Argote Calderón*, *Irma Luz Herrera Rodríguez* y *Leonardo de Jesús Gallego Arroyave*; estableciendo como ponente coordinadora a la honorable Representante *Milene Jarava Díaz*.

IV. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número 208 de 2023 Cámara, *por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales* tiene como objetivo definir los lineamientos para la formulación de la estrategia de implementación de sostenibilidad empresarial en relación con la agenda de los objetivos de desarrollo sostenibles en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El siglo XX fue una temporada de conflictos a gran escala y con implicaciones para las naciones del mundo, principalmente, una nueva distribución del orden económico, político y territorial. Esa reorganización geo-territorial implicó una serie de guerras e invasiones que definieron el nuevo mapa mundial, en este contexto, los Estados y sus Gobiernos priorizaron su capacidad militar para defender la soberanía territorial. Esta experiencia fue tan traumática para las instituciones, que terminaron por oficializar y aplicar en sus políticas una idea de bienestar reducido al campo de seguridad militar y soberanía territorial (Bulla, 2010).

En el 2000 las Naciones Unidas llevaron a cabo la Cumbre del Milenio, liderada por el entonces Secretario General Kofi A. Annan, que tuvo como objetivo responder a los cien años de consecuencias de políticas diseñadas en función de los conflictos armados y

territoriales. Para lograr este objetivo, se implementó una definición integral de progreso, vinculando los elementos de bienestar económico, social y ambiental. En este punto, fue necesario reconocer que los actores económicos debían apoyar los esfuerzos estatales para alcanzar los nuevos objetivos globales. La declaración del milenio fue la vuelta a la página que dieron los Estados y actores económicos para emprender cambios estructurales con base en la nueva definición de bienestar integral. Los países que se adscribieron a esta declaración, como Colombia, han elaborado a lo largo de estos veintidós años varios esfuerzos legislativos y normativos para concretar la agenda internacional.

A medida que este nuevo modelo de desarrollo se encontró con los contextos de América latina, fue necesario realizar precisiones y ajustes que dieran cuenta de las virtudes y dificultades de la implementación en los territorios. Muestra de esto es el compromiso de Colombia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada por las Naciones Unidas en el año 2015. En esta reunión se trazaron 17 ODS (objetivos de desarrollo sostenible) que materializaban de manera específica la nueva definición de desarrollo. Una ruta trazada por objetivos comunes que permite tener incidencia en términos de Gobierno territorial.



Sin embargo, y a pesar de los importantes avances que Colombia ha tenido con relación a la implementación de los ODS, en el presente es necesario atender a una serie de obstáculos señalados por el CONPES en su documento de implementación de dichos objetivos. En primer lugar, es necesario fortalecer las relaciones interinstitucionales para promover acciones conjuntas que sean efectivas. También resulta importante organizar la capacidad estatal para hacer seguimiento a la implementación. Y finalmente, e incluso más importante a señalar, es la búsqueda de coherencia entre los instrumentos de política territorial y la agenda pactada (CONPES, 2018), con el que se sientan las bases de un desarrollo sostenible consolidado.

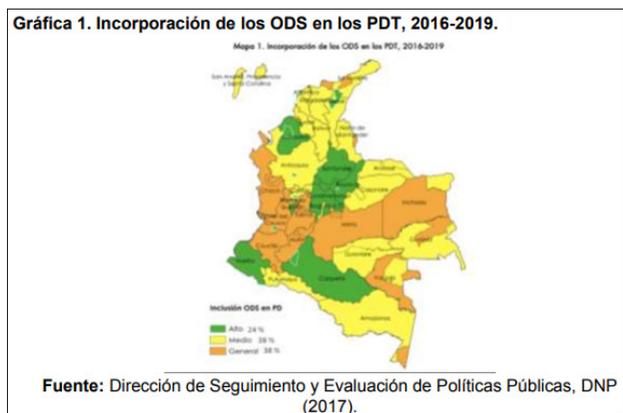
Resulta imperativo hacer énfasis en este elemento de la implementación para reconocer la importancia de los ODS como una herramienta articuladora de las voluntades de los distintos actores de la sociedad colombiana. Es la oportunidad de alinear los esfuerzos de instituciones, tanto públicas como privadas, en función de un objetivo común. Un proyecto de país consensuado y apoyado por el sector privado, por la sociedad civil y por el Estado colombiano.

• **Colombia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

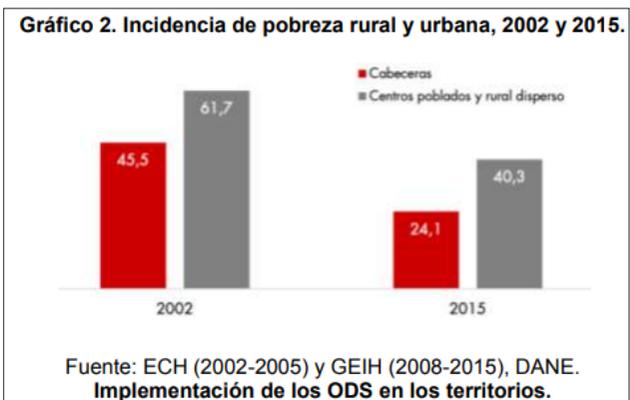
En Colombia los avances y la pertinencia de los ODS han sido contundentes y un ejemplo de esto es el campo de la tecnología. En el 2015 se logró superar la meta de acceso universal a las TIC: 78,9

usuarios de internet por cada 100 habitantes y 34 computadores por cada 100 habitantes son algunas cifras (CONPES, 2018, página 22).

Mientras que los avances a nivel nacional se pueden evidenciar, a nivel local crecen las brechas de implementación de las políticas. Síntoma de la desconexión entre las políticas territoriales y la agenda nacional. Las regiones que presentan dificultades con la articulación a los objetivos del desarrollo sostenible son compatibles con los territorios y poblaciones históricamente marginadas: departamentos principalmente rurales con poca presencia del Estado. En este sentido, responder a esta creciente desigualdad resulta ser un objetivo esencial de este esfuerzo político internacional que inició con la cumbre del milenio.



Es evidente entonces, que la perspectiva del desarrollo integral implica el reconocimiento de los territorios que han estado desarticulados e invisibilizados en la historia del país. Esta ha sido una característica estructural que el Estado colombiano comprometió a transformar cuando adhirió a la agenda 2030. De hecho, este desarrollo desigual no es compatible con uno de los principios rectores de este proyecto: “no dejar a nadie atrás” (CONPES, 2018, pág. 35). La desigualdad que se refleja en la precariedad de los territorios rurales, expresa la urgencia de reforzar una agenda legislativa con enfoque territorial para el año 2022.



Territorializar las políticas internacionales es una tarea de largo aliento que requiere de precisiones legislativas que aparecen en el camino, que deben, además, ir acompañadas del fortalecimiento de la participación de actores de la sociedad como el sector empresarial. Esta propuesta legislativa busca apoyar un objetivo fundamental para el cumplimiento de la agenda de desarrollo sostenible: la consolidación de los vínculos entre los planes de desarrollo de

los entes territoriales, los objetivos de desarrollo sostenible y las empresas privadas.

El CONPES señala cinco líneas de acción importantes para la implementación a nivel local: pedagogía de los ODS, seguimiento de los avances a nivel territorial, visibilización de las buenas prácticas de implementación, aplicación de marcadores de ODS en los instrumentos de planeación y presupuesto regional, y acompañamiento diferenciado de los territorios (CONPES, 2018, página 43). Nos centraremos en tres de ellos que resultan pertinentes para pensar el presente proyecto de ley.

El lineamiento de pedagogía sobre los ODS está diseñado con base a la necesidad de acompañamiento a los Gobiernos departamentales y locales, en función de concretar un proceso efectivo de políticas públicas que aseguren la articulación de los sectores involucrados (CONPES, 2018, página 43). El rol de la gestión pública es determinante en la articulación a los ODS por parte de los Gobiernos territoriales, y el encargado de brindar las herramientas necesarias para lograr este objetivo es el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Esta institución se encarga de actualizar y articular las dinámicas de gestión pública de las entidades nacionales y departamentales, de capacitar a los servidores públicos y de generar acciones pedagógicas para la concientización de esta nueva perspectiva de desarrollo. Con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública. Todo esto es planteado con el objeto de brindar las herramientas necesarias al recurso humano del Estado y asegurar la implementación de los ODS de manera estructural. Una forma de reeducar al Estado para consolidar un cambio interno que sea coherente con el nuevo proyecto de desarrollo internacional.

El lineamiento de seguimiento a los avances en el cumplimiento de los ODS a nivel territorial debe ser una garantía para la integración de la agenda 2030 en los territorios. Según el análisis sobre la implementación de los objetivos a nivel nacional en el periodo de 2016-2019, los territorios muestran una vinculación importante al desarrollo sostenible (CONPES, 2018, página 44). En este punto, es indispensable determinar el nivel de apropiación de los ODS en los Gobiernos territoriales de manera específica, con base al respaldo que se evidencie en políticas, programas y presupuesto (CONPES, 2018). El DNP en coordinación con los territorios son los encargados de identificar los planes y programas territoriales que estén diseñados en concordancia con la Agenda 2030.

A su vez, las entidades que hacen parte de la comisión de ODS acordarán criterios para el seguimiento y orientación de las políticas locales. Definiendo un marco común que apoye el proceso efectivo y coherente de elaboración de políticas locales y de diseño de planes de desarrollo territoriales.

El éxito de los ODS en la realidad nacional depende de la efectividad de los Gobiernos

subnacionales al momento de diseñar, implementar y verificar las políticas públicas. Al mismo tiempo, esta efectividad depende de la capacidad de reconocer las características específicas de los distintos territorios: sus procesos sociales, sus condiciones geográficas y sus dinámicas económicas. Este tratamiento diferenciado permite identificar las fortalezas y las debilidades en la implementación de manera específica, contribuyendo con la coherencia entre los ODS y los contextos de los Gobiernos locales.

Para hacer cada vez más clara la relación complementaria entre los territorios y el desarrollo sostenible que hoy en día ya ha avanzado en términos de “definición de metas, recolección de información, construcción de indicadores, seguimiento de metas y generación de lineamientos para el cumplimiento en los territorios” (CONPES, 2018, página 46), la comisión de los ODS ha propuesto diferentes estrategias diseñadas específicamente para las necesidades de los territorios.

- Identificar las necesidades de acompañamiento por parte de las entidades territoriales para la implementación y seguimiento de los ODS.
- Definir la oferta, desde el nivel nacional, para el apoyo técnico en la implementación y seguimiento de los ODS a nivel local.
- Definir orientaciones para el seguimiento a la implementación de los ODS a nivel territorial.
- Identificar y acompañar casos pilotos de entidades territoriales (departamentos, ciudades capitales y municipios) en la implementación y seguimiento de los ODS, a partir de lo señalado en sus Planes Territoriales de Desarrollo.
- Documentar e identificar lecciones aprendidas y retos en el acompañamiento a la implementación y seguimiento a los ODS a nivel local (CONPES, 2018, página 47).

Estos lineamientos y estrategias buscan brindar las herramientas necesarias para lograr un impacto real en la política nacional, un proceso de largo aliento que se ha fortalecido progresivamente con el apoyo legislativo. El acompañamiento riguroso y sistemático a los Gobiernos subnacionales es indispensable para asegurar las transformaciones internas que son requeridas para afrontar los grandes retos que trae el reciente milenio en términos económicos, sociales y ambientales.

- **El desarrollo territorial y el sector empresarial.**

La agenda 2030, a diferencia de la declaración de milenio, formuló un modelo de desarrollo fruto de un común acuerdo entre Gobiernos y actores no gubernamentales, sectores de la sociedad indispensables para la puesta en práctica de los ODS. La inclusión de las instituciones internacionales, la sociedad civil, la academia y el sector privado,

implicó el reto de establecer comunicaciones efectivas entre instituciones de distinta índole.

En el lineamiento número cuatro para la implementación de los ODS el CONPES señala la necesidad de trabajar en la interlocución y promoción de alianzas con actores no gubernamentales (CONPES, 2018, página 47). Situarse en la perspectiva del desarrollo sostenible conlleva la inclusión del sector privado, un paso crucial para la materialización de estrategias de implementación de los ODS. Por lo cual, el Estado es responsable de generar las condiciones legales y los estímulos pertinentes para promover la vinculación de dicho sector de manera estructural. Los avances en la materia ya se han podido evidenciar en diversas empresas del país, sin embargo, los proyectos que mayor impacto reflejan son aquellos que han sido formulados con un enfoque territorial. Algunos ejemplos interesantes de estos proyectos son:

Alpina

Alpina en alianza con KardiaNuts, entidad con el objetivo de apoyar el desarrollo en los territorios rurales del país, han elaborado un proyecto denominado origen vegetal entre el 2018 y el 2022. Por medio de la vinculación de veinte familias campesinas del Vichada, pequeños productores de marañón, la empresa promueve procesos de producción agrícola responsable. “Acompañando con un esquema de producción que les permita a las poblaciones beneficiadas acceder a capital, tierra, asistencia técnica y participación equitativa en el mercado” (Alpina, 2021). La inclusión de la población campesina y la aplicación de modelos sostenibles en la agricultura, son estrategias que fortalecen el bienestar de sectores de la sociedad civil y la protección del medio ambiente.

La participación del sector privado en este caso logró impactar de manera positiva en los territorios, incluso en dinámicas que habían sido reiterativas en la región. Con la siembra de más de 12.500 árboles de marañón en aproximadamente 100 hectáreas de cultivos, netamente orgánicos, y en conjunto acuerdo con las poblaciones respecto a una política de cero deforestaciones, fue posible erradicar la quema de praderas. Un fenómeno histórico en la región del Vichada que es síntoma de la falta de organización administrativa del territorio.

Alquería.

La Empresa Alquería es otro ejemplo de construcción de proyectos que fortalecen la implementación de los ODS, al mismo tiempo, que colaboran con el desarrollo de los territorios. La empresa después de un primer acercamiento con los pequeños productores de las zonas de conflicto armados de los llanos orientales, consolidó un proyecto denominado FOCA (Formación Campesina de Alquería) con el objetivo de fortalecer la competitividad y la organización de los productores de leche en distintas regiones del país. Aplicando una metodología territorial con un enfoque en tres elementos; “brindar educación complementaria,

ofrecer transferencia de tecnologías, y establecer el acompañamiento para la planificación del negocio” (Alquería, 2019).

Los campos de acción que plantea este proyecto abordan de manera transversal los elementos sociales, ambientales y económicos de la región con el objeto de lograr un diseño acorde a las necesidades del contexto de cada territorio.

- **Escuelas de Campo:** Espacios pedagógicos en los cuales se construye lazos de confianza para la construcción de comunidad. Tarea indispensable para el acercamiento a territorios y poblaciones golpeadas por el conflicto armado (Alquería, 2019, página 80).
- **Plan Finca:** Estrategia que establece el acompañamiento técnico que las familias campesinas requieran para organizar sus procesos productivos. Esta herramienta les brinda un diagnóstico sobre fortalezas y debilidades de los predios, utilizados de insumo para el diseño de planes de trabajo que permitan mejorar la productividad, reducir gastos y lograr rentabilidad en las familias productoras de leche (Alquería, 2019, página 80).
- **Formación complementaria:** Esta estrategia establece una alianza con el SENA para la capacitación a las familias campesinas en temas y técnicas asociadas a la producción lechera. (Alquería, 2019, página 80).
- **Herederos de tradición:** Proyecto pedagógico direccionado a los jóvenes campesinos de distintas regiones del país, en el cual se busca capacitar gratuitamente por medio de un programa tecnológico de producción ganadera. Con el objeto de fortalecer los conocimientos necesarios en el manejo de suelos, de los animales y del medio ambiente. Un proyecto elaborado en un esfuerzo interinstitucional entre Alquería, el SENA y el CIAT (Centro internacional de Agricultura Tropical).

Estos son apenas dos ejemplos contundentes de lo que ha logrado la implementación de los ODS en apoyo con el sector privado. Ejemplos de la oportunidad que representa el desarrollo sostenible, entendido como el fortalecimiento de procesos transversales que articulen de manera paralela el campo social, el ambiental y el económico. Con el objetivo de evidenciar un impacto significativo en las condiciones de vida del país y, reconociendo a su vez, la importancia de continuar ahondando en los vínculos institucionales con el sector privado.

VI. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El artículo 2° de la Constitución Política establece que “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;*

facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

El artículo 150 de la Constitución Política consagra que “*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*

(...)

12. *Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.*

(...)

19. *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

(...)

- d) *Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;*

VII. FUNDAMENTOS LEGALES

En principio, a pesar de que la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible son relativamente recientes, en Colombia existe legislación relacionada con el desarrollo sostenible desde la década de 1990. Por ejemplo, la Ley 99 de 1993 tiene como objetivo establecer el marco general para la gestión ambiental en Colombia y promover el desarrollo sostenible. Esta ley establece los principios y lineamientos para la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente.

En la misma línea, la Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de Ordenamiento Territorial, busca promover un desarrollo urbano sostenible mediante la planificación y ordenamiento del territorio, la protección de los recursos naturales y la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Decreto número 280 de 2015 crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para la implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y los ODS. Su propósito es promover la implementación efectiva de los ODS a través de políticas públicas, planes, acciones y programas, con planificación prospectiva, así como el seguimiento y evaluación de estos objetivos y sus metas correspondientes. Además, la Ley 1844 de 2017 aprueba el “Acuerdo de París” adoptado en diciembre de 2015 en Francia.

Es importante destacar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-035 de 2016, señala que el concepto de desarrollo sostenible ha sido fundamental en los tratados y conferencias internacionales sobre el medio ambiente desde 1987. Este concepto se refiere a garantizar las necesidades del presente sin comprometer las

posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. En ese sentido, el desarrollo sostenible busca el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la preservación de los recursos naturales, una perspectiva de desarrollo que está respaldada en el artículo 80 de la Constitución.

VIII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El Proyecto de Ley número 208 de 2023 tiene como principal objetivo establecer lineamientos que permitan la articulación entre los planes de desarrollo territoriales y las inversiones que realizan las empresas en el marco de su responsabilidad social empresarial, es una iniciativa que atiende la gran responsabilidad que tienen las entidades del estado de establecer mecanismos de planeación que permitan avanzar desde el territorio en el desarrollo de metas que tiene el país a nivel internacional, en este caso en específico, en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Objetivos que hacen parte de las directrices bajo las cuales se han venido orientando las políticas de Gobierno desde el año 2015. A la fecha Colombia refleja varios avances en materia de cumplimiento, sobre todo en temas de conectividad y acceso a las tecnologías en los territorios, sin embargo, aún son muchos los retos que se deben superar y para eso se requiere de una articulación de todos los niveles del estado, y de los diferentes sectores de nuestra sociedad, en especial del sector privado, liderado por las empresas.

Una correcta articulación entre la labor social, cultural, económica y ambiental que desarrollan las empresas y las políticas de Gobiernos territoriales, permitirá un significativo avance en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

En la actualidad Colombia cuenta con metodologías, programas y proyectos de gran impacto que tienen como principal objetivo cerrar brechas sociales y avanzar en la garantía de oportunidades para todos, sin embargo, el alcance de los mismos se ve restringido por la limitación de recursos y la limitada capacidad institucional de las entidades estatales, razón por la cual contar con el apoyo y la colaboración del sector privado representaría un plus en la consecución de los resultados proyectados.

En nuestro país, son muchos los retos que aún se enfrentan, sobre todo en materia de pobreza y desigualdad, cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas arrojaron que para el año 2022 la pobreza monetaria bajó hasta el 12,9%, una cifra positiva si tenemos en cuenta que durante el año 2016 fue del 16%, Sin embargo, este 12,9% representa a más de 6 millones de personas en una situación marcada por todo tipo de carencias materiales graves y la privadas del goce de derechos básicos como el de la salud o el trabajo.

Razón por la cual como ponentes consideramos que las intenciones del Proyecto de Ley número 208 de 2023 son loables y como ley representará un instrumento de articulación público-privada que ayudará a transformar a Colombia desde los territorios en un país con mayores oportunidades y mayor justicia social.

IX. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas, en los siguientes términos:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

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

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”.

De igual forma la Sentencia SU-379 de 2017, estableció que no es suficiente con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, es decir, que exista una relación de consanguinidad entre el Congresista y un familiar que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. Lo anterior hace notar, que la razón de ser del régimen de conflictos de interés parlamentario, es preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución.

Por todo lo anterior, los ponentes consideran que el proyecto de ley que se pone a consideración en el presente documento, no genera conflicto de interés, debido a que no crea beneficios particulares, actuales o directos para los Congresistas, ni para sus familiares en los grados de consanguinidad establecidos en la ley.

La iniciativa contempla disposiciones de interés general, sin embargo, si algún Congresista considera que existe alguna causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente.

X. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Producto de las mesas de trabajo realizadas por coordinadores y ponentes del proyecto, y con el objetivo de fortalecer las disposiciones presentadas por los autores nos permitimos presentar el siguiente cuadro de modificaciones:

PROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY PROPUESTO	OBSERVACIONES
“por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales”.	“por medio de <u>la</u> cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia <u>responsabilidad social empresarial</u> y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales”.	Se modifica el termino sostenibilidad social empresarial, toda vez que, para el cumplimiento del objeto del proyecto, la figura adecuada es responsabilidad social empresarial. De igual forma se le da la denominación de ley al título.
Artículo 1º. Objeto. Definir los lineamientos para la formulación de la estrategia de implementación de sostenibilidad empresarial en relación con la agenda de los Objetivos de desarrollo sostenibles en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.	Artículo 1º. Objeto. Definir los lineamientos para la formulación articulación de la estrategia de implementación de sostenibilidad <u>responsabilidad social empresarial</u> y el cumplimiento de la <u>en relación con</u> la agenda de los Objetivos de desarrollo sostenibles en los planes de desarrollo <u>por parte</u> de las entidades territoriales.	Se modifica el termino sostenibilidad social empresarial, toda vez que, para el cumplimiento del objeto del proyecto, la figura adecuada es responsabilidad social empresarial. Asimismo, se llevan a cabo ajustes de redacción para dar claridad del objeto del proyecto.
Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todas las entidades territoriales del orden descentralizado, así como a las empresas medianas y grandes a que se refiere el artículo 2º de la Ley 590 de 2000. De igual manera, a las filiales, sucursales y subsidiarias tanto de capital nacional como extranjero; a las sociedades de economía mixta; y las empresas industriales y comerciales del Estado, que cumplan los requisitos mencionados en el presente artículo.	Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todas las entidades territoriales del orden descentralizado , así como a las <u>micros, pequeñas, medianas y grandes</u> empresas medianas y grandes a que se refiere el artículo 2º de la Ley 590 de 2000, así como las <u>organizaciones de la economía popular, solidaria y comunitaria</u> . De igual manera, a las filiales, sucursales y subsidiarias tanto de capital nacional como extranjero; a las sociedades de economía mixta; y las empresas industriales y comerciales del Estado, que cumplan los requisitos mencionados en el presente artículo.	Se hace un ajuste en el artículo para incluir dentro del alcance del proyecto de ley a las micros y pequeñas empresas. De igual forma se elimina la frase “que cumplan los requisitos mencionados en el presente artículo”, toda vez que el artículo no establece requisitos.

PROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>Artículo 3°. Articulación de las entidades territoriales y el sector privado en la configuración de las metas de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) en los planes de desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con el DANE y el resto de las entidades que conforman la Comisión para los ODS, apoyarán a las entidades descentralizadas del orden territorial a diseñar metodologías que apunten al fortalecimiento de las entidades territoriales en la formulación de los planes de desarrollo territorial de los municipios, departamentos y distritos. Estos planes deberán contener un apartado que, siguiendo las directrices del sistema de información para proyectos priorizados de la presente ley, relacione de manera clara los proyectos sociales, económicos, culturales y medio ambientales, así como las metas de la agenda ODS que pueden ser implementados con el apoyo del sector empresarial del territorio, teniendo en cuenta la estrategia de sostenibilidad empresarial del tejido empresarial que tiene presencia localmente.</p>	<p>Artículo 3. Articulación de las entidades territoriales y el sector privado para el cumplimiento en la configuración de las metas de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) definidas en los planes de desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con el DANE y el resto de las entidades que conforman la Comisión para los ODS, apoyarán a las entidades descentralizadas del orden territoriales, a diseñar <u>mecanismos metodologías que les permita la articulación formulación de los planes de desarrollo territoriales con los proyectos y programas que desarrollan las empresas en el marco de su responsabilidad social empresarial.</u></p> <p><u>Parágrafo. El mecanismo del que trata el presente artículo deberá contemplar la participación de las Cámaras de Comercio. Sin que esta participación genere costos para las entidades territoriales y para las empresas.</u></p>	<p>Se elimina al DANE como entidad encargada de realizar el acompañamiento técnico, toda vez que que esta entidad no tiene facultad para tal función.</p> <p>Asimismo, se llevan a cabo modificaciones con el objetivo de dar claridad y alcance de la función de acompañamiento que se le está asignando al Departamento Nacional de Planeación (DNP).</p> <p>Se agrega un párrafo estipulando que el mecanismo de articulación que crearan las entidades territoriales con el acompañamiento del DNP, debe contar con la participación de las Cámaras de Comercio.</p> <p>Aclarando que esa participación no dará lugar a costos para las entidades territoriales, ni para las empresas</p>
<p>Artículo 4°. Sostenibilidad social empresarial y planes de desarrollo locales. Las empresas deberán tener en cuenta el sistema de información territorial para proyectos priorizados, así como el plan de desarrollo territorial y los compromisos de la agenda de los ODS, como fuentes para la valoración de los proyectos de sostenibilidad social empresarial que desarrollará localmente impacto ambiental, social, económico y financiero en cada una de sus actividades. La opinión de los accionistas será consultada y deberá responderse cualquier opinión expresada por estos sobre un proyecto en particular.</p>	<p>Artículo 4°. Sostenibilidad Responsabilidad social empresarial y planes de desarrollo locales. <u>A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, Las empresas para el cumplimiento de su responsabilidad social empresarial podrán deberán tener en cuenta el sistema de información territorial para proyectos sociales, económicos, culturales y medio ambientales estratégicos, definidos en los planes de desarrollo territoriales, como proyectos que contribuyen al cumplimiento de priorizados, así como el plan de desarrollo territorial y los compromisos de la agenda de los ODS., como fuentes para la valoración de los proyectos de sostenibilidad social empresarial que desarrollará localmente impacto ambiental, social, económico y financiero en cada una de sus actividades. La opinión de los accionistas será consultada y deberá responderse cualquier opinión expresada por estos sobre un proyecto en particular.</u></p>	<p>Se modifica el termino sostenibilidad social empresarial, toda vez que, para el cumplimiento del objeto del proyecto, la figura adecuada es responsabilidad social empresarial.</p> <p>De igual forma se establece en concordancia con el objeto del proyecto, que las empresas para el pleno cumplimiento de su responsabilidad social empresarial, deben tener en cuenta los proyectos priorizados por los entes territoriales, como proyectos estratégicos para avanzar en el cumplimiento de los ODS.</p>
<p>Artículo 5°. Incentivos para pequeñas y medianas empresas. Las micro y pequeñas empresas que se acojan a lo dispuesto en la presente ley, tendrán los siguientes incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puntajes adicionales en Licitaciones públicas. • Facilidades de acceso a créditos. • Acceso a programas de fomento a micro y pequeñas empresas. • Fomento de Innovación Tecnológica. <p>Parágrafo. Si existiere un empate en entre dos oferentes o más oferentes en procesos contractuales regulado por la Ley 80 y 1150, se priorizará el oferente que demuestre que ha tenido participación en el desarrollo de programas y proyectos priorizados y orientados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).</p>	<p>Artículo 5°. Incentivos para las pequeñas y medianas empresas. Las micro y pequeñas empresas que se acojan a lo dispuesto en la presente ley, tendrán los siguientes incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puntajes adicionales en Licitaciones públicas. • Facilidades de acceso a créditos. • <u>Prioridad en el acceso a programas de fomento a micro y pequeñas empresariales que oferten las entidades del Estado.</u> <p><u>Fomento de Innovación Tecnológica.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>La certificación de sostenibilidad social empresarial de la que trata el artículo 8° de la presente ley.</u> <p>Parágrafo. Si existiere un empate en entre dos oferentes o más oferentes en procesos contractuales regulado por la Ley 80 y 1150, se priorizará el oferente que demuestre que ha tenido participación en el desarrollo de programas y proyectos priorizados y orientados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS):</p> <p><u>Las entidades territoriales en cumplimiento de su autonomía, podrán otorgar beneficios tributarios territoriales a las empresas que dentro de su responsabilidad social empresarial ejecuten proyectos sociales, económicos, culturales y medio ambientales priorizados en los planes de desarrollo territoriales.</u></p> <p><u>Para ser beneficiaria de los incentivos de los que trata el inciso anterior, la empresa deberá demostrar una buena ejecución de los proyectos sociales, económicos, culturales y medioambientales que desarrolle. Asimismo, demostrar los avances alcanzados en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la ejecución de los mismos.</u></p> <p><u>Sin perjuicio de lo anterior, las empresas en cuestión no podrán recibir de forma simultánea más de un beneficio tributario del mismo tipo.</u></p>	<p>Se desarrollan ajustes con el objetivo de establecer que los incentivos contemplados serán para todas las empresas que se acojan a la ley, sin importar su tamaño.</p> <p>De igual forma, se ajustan los incentivos para las empresas, toda vez que algunos representaban modificaciones a ley de contratación y contemplaban beneficios financieros sin estipular los responsables de ejecutar los mismos.</p> <p>Se incluye la opción de que las entidades territoriales puedan ofrecer beneficios tributarios para las empresas que se acojan a la ley.</p>

PROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>Artículo 6°. Sistema de información territorial para proyectos prioritizados. El Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en apoyo a las entidades territoriales descentralizadas, desarrollará un sistema de información territorial que permitirá la identificación de los programas y proyectos prioritizados que estén orientados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y que puedan ser articulados y ejecutados a través del soporte del sector empresarial del territorio.</p>	<p>Artículo 6°. Sistemas de información territorial para proyectos prioritizados. El Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en apoyo a las entidades territoriales descentralizadas, ajustará sus sistemas de información <u>incluyendo un marcador, que permita el seguimiento al cumplimiento de los</u> Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), por parte de las entidades territoriales, y que puedan ser articulados y ejecutados a través del soporte del sector empresarial del territorio:</p> <p><u>Asimismo, pondrá a disposición de las entidades territoriales sus sistemas de información para que consignen los proyectos encaminados a avanzar en el cumplimiento de los ODS.</u></p> <p>Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación en un periodo no mayor a 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, difundirá en las entidades territoriales, el catálogo y las herramientas existentes para identificar proyectos estratégicos que permitan avanzar en el cumplimiento de los ODS.</p>	<p>Se llevan a cabo ajustes de redacción con la finalidad de utilizar las herramientas de información existentes en el Departamento Nacional de Planeación, para no tener que crear un sistema nuevo que generaría costos fiscales</p>
<p>Artículo 7°. Implementación de procesos de evaluación de la articulación para las estrategias de sostenibilidad social empresarial y los planes de desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con el DANE y la secretaria técnica de la Comisión de ODS, apoyarán a las entidades descentralizadas del orden territorial a diseñar metodologías de acompañamiento, capacitación y asistencia técnica, que apunten al fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales en los procesos de seguimiento y evaluación de las metas de la agenda ODS implementadas articuladamente con el apoyo del sector empresarial del territorio.</p> <p>Parágrafo. La Secretaria Técnica de la Comisión de ODS junto al DANE y el DNP establecerán una metodología regionalizada de los indicadores, metas y líneas de trabajo mediante las cuales se pueda potenciar las agendas de desarrollo de cada territorio.</p>	<p>Artículo 7°. Implementación de procesos de evaluación de la articulación para las estrategias de sostenibilidad social empresarial y los planes de desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con el DANE y la secretaria técnica de la Comisión de ODS, apoyarán a las entidades descentralizadas del orden territorial a diseñar metodologías de acompañamiento, capacitación y asistencia técnica, que apunten al fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales en los procesos de seguimiento y evaluación de las metas de la agenda ODS implementadas articuladamente con el apoyo del sector empresarial del territorio.</p> <p>Parágrafo. La Secretaria Técnica de la Comisión de ODS junto al DANE y el DNP establecerán una metodología regionalizada de los indicadores, metas y líneas de trabajo mediante las cuales se pueda potenciar las agendas de desarrollo de cada territorio.</p>	<p>Se elimina el artículo, toda vez que lo contemplado en el mismo ya se desarrolla por parte del DNP a través del Kit de Planeación Territorial que se encuentra en el siguiente link: https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/, y se define como:</p> <p><i>(...) un conjunto de herramientas que facilitarán el proceso de planeación para construir la ruta de trabajo de los gobiernos municipales y departamentales en el periodo 2020-2023, partiendo de los principios que orientan el desarrollo integral y sostenible de las entidades territoriales. Con esta idea, el DNP rediseñó del Kit y su plataforma, pensando en poner a disposición información esencial para el proceso, y presentando el paso a paso desde el alistamiento, pasando por la construcción participativa del PDT con la comunidad, hasta llegar al trámite ante instancias ambientales y de planeación, así como las discusiones del documento con asambleas y consejos municipales</i></p>
<p>Artículo 8°. Seguimiento por parte del Consejo de Política Social. En la segunda reunión anual del Consejo de Política Social se tratará con exclusividad el seguimiento de la articulación de los planes de desarrollo territorial y los proyectos de sostenibilidad social empresarial, para realizar la respectiva evaluación. El Departamento Nacional de Planeación articulará con la secretaria técnica de la Comisión de ODS y las secretarías de gobierno y planeación de los departamentos, distritos y municipios, la entrega semestral de los procesos de evaluación al Consejo de Política Social en lo relacionado a los proyectos de sostenibilidad empresarial que se formulen y ejecuten en los territorios en acuerdo con los planes de desarrollo territorial.</p>	<p>Artículo 8°. Seguimiento por parte del Consejo de Política Social. En la segunda reunión anual del Consejo de Política Social se <u>incluirá</u> tratará con exclusividad el seguimiento de <u>a</u> la articulación de los planes de desarrollo territorial y los proyectos de sostenibilidad <u>responsabilidad</u> social empresarial, para realizar la respectiva evaluación. El Departamento Nacional de Planeación articulará con la secretaria técnica de la Comisión de ODS y las secretarías de gobierno y planeación de los departamentos, distritos y municipios, la entrega semestral de los procesos de evaluación al Consejo de Política Social en lo relacionado a los proyectos de sostenibilidad empresarial que se formulen y ejecuten en los territorios en acuerdo con los planes de desarrollo territorial.</p>	<p>Se ajusta el proyecto eliminando como una obligación que el Consejo de Política social revise con exclusividad el seguimiento de la articulación de la que trata el proyecto de ley, es importante mencionar que el consejo de política social se reúne para tratar múltiples temas nacionales, y no se considera viable a través de una ley generarle la obligación de darle exclusividad a uno en específico.</p>
<p>Artículo 9°. Comisión Asesora de la Estrategia de Sostenibilidad Social Empresarial. El Gobierno nacional creará la comisión asesora de la estrategia de sostenibilidad social empresarial como instancia consultiva del Departamento Nacional de Planeación, para que proponga estrategias para fomentar la adopción de la Sostenibilidad Social Empresarial en las empresas a que se refiere el artículo 2° de la presente ley, formule un Plan de acompañamiento para las micro y pequeñas empresas en la incorporación de la sostenibilidad social empresarial y evalúe el estado de la estrategia en Colombia.</p>	<p>Artículo 9°. Comisión Asesora de la Estrategia de Sostenibilidad Social Empresarial. El Gobierno nacional creará la comisión asesora de la estrategia de sostenibilidad social empresarial como instancia consultiva del Departamento Nacional de Planeación, para que proponga estrategias para fomentar la adopción de la Sostenibilidad Social Empresarial en las empresas a que se refiere el artículo 2° de la presente ley, formule un Plan de acompañamiento para las micro y pequeñas empresas en la incorporación de la sostenibilidad social empresarial y evalúe el estado de la estrategia en Colombia.</p>	<p>se elimina el artículo debido a que ya existe una comisión para los ODS, conformada por varias entidades del estado, no se considera viable crear una nueva comisión.</p>
<p>Artículo 10. Conformación de la Comisión Asesora de la estrategia de sostenibilidad social empresarial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. • El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. • El Ministro del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural o su delegado. • El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado. • Dos representantes de universidades que hagan presencia en el territorio. • Dos representantes de los gremios de la industria y de la producción que hagan presencia en el territorio. 	<p>Artículo 10. Conformación de la Comisión Asesora de la estrategia de sostenibilidad social empresarial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. • El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. • El Ministro del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural o su delegado. • El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado. • Dos representantes de universidades que hagan presencia en el territorio • Dos representantes de los gremios de la industria y de la producción que hagan presencia en el territorio. 	<p>Se elimina el artículo 10, en armonía con la eliminación del artículo 9°.</p>

PROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>Artículo 11. Certificación de Sostenibilidad Social Empresarial. El Gobierno nacional promoverá entre las empresas que se acojan de manera voluntaria a la presente ley, la Certificación Sostenibilidad Social Empresarial, que será un medio de promoción, difusión y calidad sobre la gestión de la sostenibilidad social empresarial de las empresas en los territorios.</p> <p>Parágrafo. Para la entrega de la certificación de Sostenibilidad Social Empresarial, el Consejo de sostenibilidad Social Empresarial tendrá en cuenta los indicadores de gestión propios de la empresa, que permitan la objetiva valoración y evaluación de la sustentabilidad social, ambiental, económica y financiera de las organizaciones, y que se encuentren en articulación con la agenda de Objetivos de Desarrollo sostenible y el plan de desarrollo territorial en donde se encuentren operando.</p>	<p>Artículo 11. Certificación de Sostenibilidad Social Empresarial. El Gobierno nacional promoverá entre las empresas que se acojan de manera voluntaria a la presente ley, la Certificación Sostenibilidad de <u>responsabilidad Social Empresarial</u>, que será un medio de promoción, difusión y calidad sobre la gestión de la <u>responsabilidad sostenibilidad</u> social empresarial de las empresas en los territorios.</p> <p>Parágrafo. Para la entrega de la certificación de Sostenibilidad Social Empresarial, el Consejo de sostenibilidad Social Empresarial tendrá en cuenta los indicadores de gestión propios de la empresa, que permitan la objetiva valoración y evaluación de la sustentabilidad social, ambiental, económica y financiera de las organizaciones, y que se encuentren en articulación con la agenda de Objetivos de Desarrollo sostenible y el plan de desarrollo territorial en donde se encuentren operando.</p>	<p>Se modifica el termino sostenibilidad social empresarial, toda vez que, para el cumplimiento del objeto del proyecto, la figura adecuada es responsabilidad social empresarial.</p> <p>Se elimina el parágrafo con el objetivo de volver mucho más funcional el certificado que se crea en el artículo.</p>
<p>Artículo 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

XI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar trámite en primer debate, con las modificaciones propuestas, al **Proyecto de Ley número 208 de 2023 Cámara, por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales.**

Atentamente,


MILENE JARAVA DÍAZ
 Representante a la Cámara
 Coordinadora ponente


SARAY ROBAYO BECHARA
 Representante a la Cámara
 Ponente


ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
 Representante a la Cámara
 Ponente


IRMA LUJÁN HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara
 Ponente


LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
 Representante a la Cámara
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se dictan lineamientos para la articulación de la responsabilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Definir lineamientos para la articulación de la responsabilidad social empresarial y el cumplimiento de la agenda de los objetivos de desarrollo sostenibles por parte de las entidades territoriales.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todas las entidades territoriales, así como a las micros, pequeñas, medianas y grandes empresas a que se refiere el artículo 2° de la Ley 590 de 2000, así como las organizaciones de la economía popular, solidaria y comunitaria. De igual manera, a las filiales, sucursales y subsidiarias tanto de capital nacional como extranjero; a las sociedades de economía mixta; y las empresas industriales y comerciales del Estado.

Artículo 3°. Articulación de las entidades territoriales y el sector privado para el cumplimiento de las metas de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) definidas en los planes de desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con las entidades que conforman la comisión para los ODS, apoyarán a las entidades territoriales, a diseñar mecanismos que les permita la articulación de los planes de desarrollo territoriales con los proyectos y programas que desarrollan las empresas en el marco de su responsabilidad social empresarial.

Parágrafo. El mecanismo del que trata el presente artículo deberá contemplar la participación de las Cámaras de Comercio. Sin que esta participación genere costos para las entidades territoriales y para las empresas.

Artículo 4°. Responsabilidad social empresarial y planes de desarrollo locales. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las empresas para el cumplimiento de su responsabilidad social empresarial podrán tener en cuenta los proyectos sociales, económicos, culturales y medio ambientales estratégicos, definidos en los planes de desarrollo territoriales, como proyectos que contribuyen al cumplimiento de los compromisos de la agenda de los ODS.

Artículo 5°. Incentivos para las empresas. Las empresas que se acojan a lo dispuesto en la presente ley, tendrán los siguientes incentivos:

- Prioridad en el acceso a programas de fomento empresarial que oferten las entidades del Estado.
- La certificación de sostenibilidad social empresarial de la que trata el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo. Las entidades territoriales en cumplimiento de su autonomía, podrán otorgar beneficios tributarios territoriales a las empresas que dentro de su responsabilidad social empresarial ejecuten proyectos sociales, económicos, culturales y medioambientales priorizados en los planes de desarrollo territoriales.

Para ser beneficiaria de los incentivos de los que trata el inciso anterior, la empresa deberá demostrar una buena ejecución de los proyectos sociales, económicos, culturales y medioambientales que desarrolle. Asimismo, demostrar los avances alcanzados en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la ejecución de los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas en cuestión no podrán recibir de forma simultánea más de un beneficio tributario del mismo tipo.

Artículo 6°. Sistemas de información. El Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), ajustará sus sistemas de información incluyendo un marcador, que permita el seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), por parte de las entidades territoriales.

Asimismo, pondrá a disposición de las entidades territoriales sus sistemas de información para que consignen los proyectos encaminados a avanzar en el cumplimiento de los ODS.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación en un periodo no mayor a 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, difundirá en las entidades territoriales, el catálogo y las herramientas existentes para identificar proyectos estratégicos que permitan avanzar en el cumplimiento de los ODS.

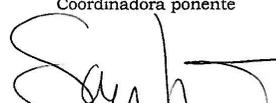
Artículo 7°. Seguimiento por parte del Consejo de Política Social. En la segunda reunión anual del Consejo de Política Social se incluirá el seguimiento a la articulación de los planes de desarrollo territorial y los proyectos de responsabilidad social empresarial, para realizar la respectiva evaluación.

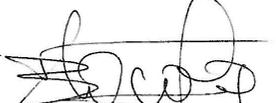
Artículo 8°. Certificación de Sostenibilidad Social Empresarial. El Gobierno nacional promoverá entre las empresas que se acojan de manera voluntaria a la presente ley, la Certificación de responsabilidad Social Empresarial, que será un medio de promoción, difusión y calidad sobre la gestión de la responsabilidad social empresarial de las empresas en los territorios.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorable Congresistas,


MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Coordinadora ponente


SARAY ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Ponente


ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara
Ponente


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Ponente


LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara
Ponente

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

Bogotá D.C., 21 de noviembre de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 208 de 2023 Cámara, "POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y EL LOGRO DE LA AGENDA 2030 DESDE LOS ENTES TERRITORIALES", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara MILENE JARAVA DÍAZ, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN, IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ y LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE, 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 Secretaría General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 251 DE 2023 CÁMARA**

por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones- ley catastro justo.

Bogotá, D. C., noviembre de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Cámara de Representantes
Congreso de la República

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Cámara de Representantes
Congreso de la República

Asunto: Presentación Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 251 de 2023 Cámara, por medio del cual

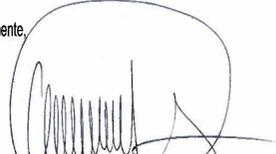
se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones- ley catastro justo.

Honorable Presidente y respetada Secretaria reciban un cordial saludo,

En atención a la designación que se nos ha hecho como ponentes del proyecto de ley del asunto, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate, el cual se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes del trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido del proyecto de ley
4. Normativa relacionada con el proyecto de ley y la iniciativa legislativa del Congreso
5. Exposición de motivos del proyecto de ley
6. Impacto Fiscal
7. Declaración de impedimentos
8. Proposición
9. Texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 251 de 2023 Cámara

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente



JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara por Cauca
Coordinador ponente



JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara por Bolívar
ponente



BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara por Nariño
ponente



LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones- ley catastro justo.

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO.

El proyecto de ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de

Representantes el pasado 26 de septiembre de 2023, se le asignó el número consecutivo número 251 de 2023 Cámara, tiene como autores a los honorables Representantes: *Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Wilmer Yair Castellanos Hernández, James Hermenegildo Mosquera Torres, John Jairo González Agudelo, Héctor David Chaparro Chaparro, Hugo Alfonso Archila Suárez, Christian Munir Garcés Aljure, Germán Rogelio Rozo Anís, Jaime Raúl Salamanca Torres, José Alberto Tejada Echeverry y Gabriel Ernesto Parrado Durán.*

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual notificó la designación como coordinadores ponentes a dos de los autores del proyecto, los honorables Representantes *Wilmer Castellanos Hernández y Jorge Hernán Bastidas Rosero* y como ponentes a los honorables Representantes *Juliana Aray Franco, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Leonardo de Jesús Arroyave.*

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los límites y las excepciones bajo el principio de progresividad del Impuesto Predial Unificado y establecer otras disposiciones para la implementación progresiva del catastro multipropósito.

De manera que se establecen determinantes sociales como atenuantes del valor del impuesto predial, además de determinar los plazos y revisión de los avalúos catastrales, que propendan para el pago del Impuesto Predial Unificado suavizando el impacto en términos económicos que tienen los avalúos catastrales sobre el Impuesto Predial.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con ocho (8) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

El 1° artículo, presenta el objeto del proyecto, indica que se pretenden establecer límites y excepciones al Impuesto Predial Unificado, así como otras disposiciones para la implementación progresiva del catastro multipropósito.

El artículo 2° establece los límites en la aplicación del Impuesto Predial Unificado en cada vigencia fiscal. Una vez se haya realizado la actualización del catastro, la liquidación del impuesto no aumente más del 50% respecto de la liquidación del año inmediatamente anterior en el caso de que el impuesto aumente en más del 100%. En el caso en el cual se haya actualizado el valor del catastro y se haya pagado de acuerdo a esta actualización, el aumento será del IPC+5 máximos. Cuando el IPC esté por encima de los dos dígitos, el límite será de máximo el IPC de la vigencia anterior. Frente al caso en el cual no se haya actualizado el catastro, el porcentaje de aumento será de máximo el 50% frente a la última liquidación. Para las viviendas de estratos 1 y 2 avaluadas hasta en 175 smmlv el límite será hasta el 80% del IPC. La iniciativa

también establece que para la vivienda popular y pequeña propiedad rural, se establecerán las tarifas acordadas por el concejo municipal respectivo con las limitaciones que establece la ley. Este artículo también menciona que la tarifa del impuesto será definida por los concejos municipales de manera diferencial y progresiva; así mismo hace referencia a la obligación de actualizar el Estatuto Tributario cada que se realice la actualización catastral.

De igual forma, este artículo establece en su párrafo tercero que en el caso de predios mayores a 100 hectáreas de inmuebles del sector rural y predios que no han sido objeto de formación catastral, no van a aplicar los límites expuestos anteriormente.

Con respecto al artículo 3°, se establecen unos factores diferenciales y progresivos para la liquidación del Impuesto Predial, que tienen que ver con la localización del predio, el uso del suelo, construcciones en el predio, predios en zonas PDET, ZOMAC o ZRC por el tiempo de la existencia de estas, entre otros.

Por su parte el artículo 4°, establece que se podrá solicitar revisión catastral cuando se considere que el valor no se ajusta a las características del predio con las pruebas respectivas ante el gestor catastral competente.

El artículo 5°, establece un sistema de pago por cuotas que permite al contribuyente optar por esta modalidad de pago.

El artículo 6° pretende adiciona los numerales 19 y 20 al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, con el fin de que la no actualización del catastro constituya una falta relacionada con la hacienda pública, así como el no realizar las acciones de cobro de acuerdo a la ley.

Adicionalmente, el artículo 7° establece que, dentro del marco sancionatorio, será una infracción no adelantar las tareas formación y actualización catastral.

Finalmente, el artículo 8° establece la vigencia y las derogaciones de las disposiciones que le sean contrarias a la ley.

4. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO.

4.1 Constitución Política de Colombia:

Esta iniciativa se fundamenta en la Constitución Política de Colombia, específicamente en los artículos 317, que autoriza a los municipios a gravar la propiedad del inmueble y el numeral 9 del artículo 95 que establece la obligación del ciudadano de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en el margen de los conceptos de justicia y equidad, dando lugar a explicar que dicha carga debe ser impuesta consultando las posibilidades económicas.

El artículo 317, establece:

“Artículo 317. Solo 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.”

El artículo 95, establece:

“Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

4.2 Marco Legal

El actual marco normativo de Catastro e Impuesto Predial Unificado está constituido por la Ley 14 1983; Decreto número 1333 1986; Ley 75 1986; Ley 44 1990; Ley 133 1994; Ley 223 1995; Ley 242 1995; Ley 601 2000; Ley 1430 2010; Ley 1450 2011; Ley 1579 2012; Ley 1753 2015; Decreto número 1170 de 2015; Ley 1955 2019; Decreto número 148 de 2020, entre otras normas complementarias (...)

La Ley 14 de 1983 establece normas para fortalecer el fisco de las entidades territoriales y regula actualmente las normas sobre catastro, Impuesto Predial e impuesto de renta y complementarios sin perjuicio de sus modificaciones. Esta ley nació a partir de las recomendaciones de la misión Bird – Wiesner de 1980 para las finanzas intergubernamentales señalando los problemas prediales del país. En ese sentido, la Ley 14 de 1983 es la primera base normativa moderna de catastro.

El artículo 3° señala que *“las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles”*. Y a su vez, el artículo 5° señala la obligación de que las autoridades catastrales formen o actualicen los catastros en periodos de cinco (5) años en todos los municipios del país. Igualmente, se establece un mecanismo para suspender el proceso de catastro por formación o actualización en los siguientes términos:

Artículo 10. El Gobierno nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los concejos municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de éstos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un período hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros (...).

El Decreto Ley 1333 de 1986 “Código de Régimen Municipal” en lo que tiene que ver con la normatividad catastral solamente reitera las mismas disposiciones de la Ley 14 de 1983 sin realizar modificaciones a avalúos catastrales e Impuesto Predial. La Ley 75 de 1986 a través de su artículo 74 modificó el término para formar y actualizar los catastros pasando de cinco (5) años a siete (7) años, sin embargo, la Ley 223 de 1995 mediante el artículo dispuso nuevamente el periodo inicial.

Mediante la Ley 44 de 1990 se fusionaron cuatro gravámenes y se constituyó el “Impuesto Predial Unificado”. Esta ley establece las reglas para establecer la base gravable, el ajuste anual, la formación parcial y la tarifa de la siguiente forma:

Artículo 4°. Tarifa del impuesto. La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.

A través de la Ley 1450 de 2011 se expedieron normas para regular el incremento de la tarifa del Impuesto Predial Unificado modificando el artículo 4° de la Ley 44 de 1990 estableciendo que la tarifa debe ser fijada por los respectivos concejos municipales y distritales oscilando entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Y a su vez, las tarifas deben establecerse con un criterio diferencial y progresivo teniendo en cuenta factores como: estratos socioeconómicos, usos del suelo en el sector urbano, antigüedad de la formación o actualización del catastro, rango de área y avalúo catastral. En otras palabras, aumentó la tarifa mínima del 1 por mil al 5 por mil.

Posteriormente, mediante la Ley 1753 de 2015 se introdujo en la normatividad nacional el concepto de catastro multipropósito en los siguientes términos:

Artículo 104. Catastro multipropósito. Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

El Gobierno nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral, con fines adicionales a los fiscales señalados en la Ley 14 de 1983, logrando plena coherencia entre el catastro y el registro, mediante levantamientos por barrido y predial masivo, en los municipios y/o zonas priorizadas con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme con la metodología definida para el efecto.

La anterior norma es meramente conceptual, pero introduce el paradigma de catastro multipropósito en la normatividad nacional. El Decreto número 1170 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística*” dispone disposiciones específicas del Instituto Agustín Codazzi frente

al servicio público de gestión catastral y los procedimientos para los procesos catastrales con enfoque multipropósito.

El Decreto número 1170 de 2015 fue modificado posteriormente por el Decreto número 148 de 2020 y son las que actualmente están vigentes. Señala los procesos de la gestión catastral en el artículo 2.2.2.2.2. que incluye la formación, actualización, conservación y difusión catastral. También el artículo 2.2.2.1.3. establece el objetivo de la gestión catastral y el artículo 2.2.2.1.5 señala los intervinientes de la gestión catastral: usuarios, IGAC, gestores catastrales, operadores catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro y municipios. También en el artículo 2.2.2.2.6 señala los métodos de recolección de información los cuales son métodos directos, indirectos y declarativos y colaborativos. En síntesis, el Decreto número 1170 de 2015 modificado por el Decreto número 148 de 2020 dispone la actual normatividad para desarrollar la gestión catastral desde la actualización a la difusión catastral.

La Ley 1995 de 2019 “*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*” descentralizó la función catastral y lo elevó a categoría de servicio público para que sea atendido por el Estado a través de entidades territoriales. También el artículo 81 y 82 de la mencionada ley dispuso un régimen sancionatorio en la prestación del servicio público de gestión catastral a través de la Superintendencia de Notariado y Registro en sus funciones jurisdiccionales.

Y finalmente, mediante la Ley 2293 de 2023 “*Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*” a través del artículo 43 se modificó el artículo 79 de la Ley 1995 de 2019 indicando que la gestión catastral es un servicio público prestado directamente por el Estado y está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en su condición de máxima autoridad catastral y de los entes territoriales que habilite el Instituto, entre otras disposiciones.

También a través del artículo 49 de la misma ley se establecieron normas para reducir el rezago de avalúos catastrales para ello el IGAC debe adoptar metodología y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados con el objetivo de realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales de todo el país exceptuando que se hayan actualizado o formado durante los últimos cinco (5) años. Y el párrafo tercero dispone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación coordinen la elaboración de una propuesta de ley que permita poner límites al crecimiento del Impuesto Predial Unificado derivado del reajuste del avalúo catastral.

El marco normativo evidencia que no hay integralidad catastral y del Impuesto Predial Unificado. Igualmente, no hay normas diseñadas para atender y prevenir incrementos exagerados de los avalúos catastrales los cuales impactan el cálculo y pago de los Impuestos Prediales por parte de los contribuyentes en el marco del proceso de actualización catastral multipropósito.

4.3. Consolidado de Normatividad

TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	TÍTULO
Ley	65	1939	“Sobre catastro”
Ley	14	1983	“Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”
Decreto	1333	1986	“Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”
Ley	75	1986	“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.”
Ley	44	1990	“Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”
Ley	133	1994	“por la cual se desarrolla el Decreto de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política”
Ley	223	1995	“Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”
Ley	242	1995	“Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones”.
Ley	601	2000	“por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital”
Ley	1430	2010	“Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”
Ley	1450	2011	“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”
Ley	1579	2012	“Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”
Ley	1753	2015	“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”
Decreto	1170	2015	Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística
Acuerdo de paz	-	2016	Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
Ley	1955	2019	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.
Decreto	148	2020	Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, ‘Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística’
Resolución IGAC	471	2020	“Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia”

4.4. Histórico de proyectos de ley

PROYECTO DE LEY	PERIODO	TÍTULO	AUTORES	ESTADO
084/2017C	2017 - 2018	“Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial”	Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, honorable Senador Jaime Alejandro Amín Hernández, honorable Senador Ernesto Macías Tovar, honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, honorable Senador Daniel Alberto Cabrales Castillo, honorable Senadora Susana Correa Borrero, honorable Senador Alfredo Rangel Suárez honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, honorable Representante Ciro Alejandro Ramírez Cortés, honorable Representante Marcos Yohan Díaz Barrera, honorable Representante Marcos Yohan Díaz Barrera, honorable Representante Tatiana Cabello Flórez, honorable Representante Rubén Darío Molano Piñeros, honorable Representante Wilson Córdoba Mena otras firmas	Ley
019/2017C	2017 - 2018	“Por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito”	Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría	Archivado
242/2018C	2017 - 2018	“Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito”	Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría	Archivado
115/2017C	2017 - 2018	“Por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”	Honorable Senadora Arleth Patricia Casado de López, honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto	Archivado
107/2015C	2015 - 2016	Por medio del cual se establecen límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones	Honorable Senador Leonidas Name Iván	Archivado

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con lo establecido por el IGAC, el catastro multipropósito es un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización.

A través del documento CONPES 3859, se define la implementación de una política pública de catastro con enfoque multipropósito, de conformidad con lo previsto en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015, estableciendo para ello dos (2) fases, así: i) la realización de un piloto en un conjunto de municipios para ajustar y planificar las metodologías, tecnologías, instrumentos y operativos de campo y ii) la expansión progresiva a todo el territorio nacional.

Ese sistema de información o inventario puede tener múltiples usos, pero en Colombia se ha limitado al cálculo del Impuesto Predial Unificado. Debido a eso, en los últimos años se ha avanzado en la discusión por adoptar el carácter multipropósito del catastro nacional, es decir, que tenga un carácter interdisciplinario creando información de toda índole necesaria para la toma de decisiones de los entes territoriales.

Por otra parte, se busca garantizar el levantamiento de la información catastral multipropósito de municipios priorizados donde se cumplan los siguientes criterios: (i) criterio de necesidad: municipios con desactualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), con alta desactualización cartográfica, baja capacidad para gestionar el riesgo de desastres; y alta informalidad en la tenencia de la tierra rural; (ii) criterio de oportunidad: pertenecer a regiones funcionales que contengan por lo menos un municipio de estabilización; y (iii) criterio de equidad: donde se priorizan municipios que no pueden financiar sus propios levantamientos catastrales por tener bajos ingresos.

Para lograr lo anterior, desde la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” se descentraliza la gestión catastral habilitando a los entes territoriales previa aprobación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi como gestor catastral nacional. Esto obedece a la limitada coordinación institucional entre el IGAC y entidades de nivel territorial para adelantar trabajos de conservación y actualización catastral.

No obstante, los procesos de actualización catastral adelantados en vigencia de las normas establecidas en la Ley 1955 de 2019 desembocó en la habilitación de empresas sin experiencia para llevar a cabo la actualización catastral en varios municipios del país y en consecuencia, se encontraron errores técnicos y metodológicos en el cálculo de los

avalúos catastrales. Ejemplo de lo anterior son las sanciones que ha dictado la Superintendencia de Notariado y Registro en el municipio de Soacha y las múltiples averiguaciones preliminares que hay sobre municipios de Cundinamarca, Boyacá, Valle del Cauca y otras entidades territoriales.

Ahorabien, la Ley 2294 de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida”¹ identificó que la falta de un catastro actualizado con enfoque multipropósito ha contribuido a profundizar las brechas regionales, al reparto inequitativo de los costos y beneficios del desarrollo de las actividades económicas en el territorio.

Plantea la consolidación del catastro multipropósito y para ello propone el tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT) el cual se define como una infraestructura para la implementación de políticas del territorio y estrategias de gestión del territorio, respaldada en información suficiente, confiable y actualizada de este. En otras palabras, el SAT debe ser el mecanismo para integrar la información del territorio para lo cual se requiere un sistema catastral actualizado y conservado. Este mismo Plan Nacional de Desarrollo propone actualizar el catastro multipropósito pasando de un 9.4% en 2022 a 70% en 2026 en miras de consolidar la reforma rural integral.

En este sentido, se entiende la importancia de avanzar en el proceso de actualización catastral en el país, pero a su vez, apremia la necesidad de tomar medidas para aliviar el impacto del aumento de los Impuestos Prediales Unificados. El artículo 3° de la Ley 44 de 1990 establece que “*la base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del Impuesto Predial unificado*” de modo que, cualquier aumento en el avalúo catastral impacta necesariamente el cálculo y pago del Impuesto Predial por parte de la población.

La Ley 1995 de 2019 que tiene vigencia hasta el 20 de agosto de 2023 establece unos límites temporales al crecimiento del Impuesto Predial Unificado los cuales tenían por objetivo aliviar el efecto económico en el Impuesto Predial con ocasión de la entrada en operación de la actualización catastral masiva en el país. No obstante, el parágrafo del artículo 2° de la mencionada ley establece excepciones a los límites establecidos; en la práctica dichas excepciones ocasionó que en la mayoría de los casos no haya ningún beneficio o límite a los contribuyentes por el aumento de la actualización catastral y, en consecuencia, se aplicó la tarifa completa a la población.

El catastro multipropósito, que tenía como objetivo actualizar la información sobre la propiedad de tierras y predios en la región, ha generado preocupación debido a las notorias discrepancias encontradas; estas han tenido un impacto negativo

¹ (Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 - Colombia, Potencia Mundial de la Vida, n.d.)

en el bienestar económico y psicológico de las personas que residen en estas áreas, ya que se han identificado varios problemas clave:

- Sobrevaloración de predios: Algunos predios fueron sobrevalorados significativamente por encima de su valor comercial real, lo que ha llevado a un aumento en los impuestos y en más costos para los propietarios.
- Inexactitudes en las áreas: Se han detectado errores en la medición de áreas de terrenos, lo que genera confusiones y disputas entre propietarios y las autoridades locales.
- Inclusión de construcciones ficticias: En algunos casos, se incluyen construcciones que no existen en la realidad, lo que ha llevado a un aumento en los impuestos para los propietarios.
- Falta de entrega de recibos anteriores: En varios municipios, como Socotá, no se entregaron recibos de impuestos correspondientes a años anteriores, generando incertidumbre y dificultades financieras para los propietarios.

5.1. Contexto de la actualización catastral multipropósito en Colombia

El Informe al Congreso y de rendición de cuentas del sector estadístico Julio 2022-junio 2023 presenta estadísticas importantes frente al estado actual catastral del país. Al 30 de diciembre de 2022, el país cerró con 48.363.971 hectáreas con catastro actualizado equivalentes al 42,39% del área geográfica del país y al 70,65% de avance en el cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Desarrollo, la cual estaba estipulada en un 60% del área geográfica del país con catastro actualizado.

Concepto	IGAC ha.	Otros Gestores ha.	Total ha.	No. Municipios	% Área país	% Meta PND
Actualización catastral (últimos 5 años)	8.912.491	1.817.966	10.730.457	82	9,40%	15,67%
Conservación catastral (2019 - 2022)	34.955.267	2.678.247	37.633.514	N/A	32,98%	54,98%
Total 30 de diciembre 2022	43.867.758	4.496.213	48.363.971		42,39%	70,65%

Imagen 1. Tomada de Informe al Congreso y Rendición de Cuentas DANE julio 2022- julio 2023.

Sin embargo, el anterior dato se debe interpretar teniendo en cuenta que se está integrando el proceso de conservación catastral el cual es diferente al de actualización catastral. No es adecuado presentar que se ha actualizado al 42.39% porque la conservación catastral es la gestión que realizan los gestores catastrales con el propósito de mantener al día la información catastral como registrar todos los cambios que sufra la información de un predio mientras que realizar un proceso de actualización catastral el cual se rectifican e incorpora información catastral a través de procesos masivos en el ente territorial.

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se establecía que el objetivo era llevar a cabo la actualización catastral del 60% del área geográfica del país y del 100% del área

geográfica de los municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Pero pasados 4 años el porcentaje de avance fue de solo 9.4% sobre el territorio nacional. Durante los primeros 6 meses del actual Gobierno no hubo un avance en porcentaje de actualización catastral ya que frente a los datos de fin de año se sostiene el mismo 9.40% presentado en el Informe de rendición de cuentas del DANE para la vigencia 2021-2022.

Por otro lado, según el último informe del DANE el IGAC junto con la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) realizó la estrategia de resguardos indígenas, proyecto que consistió en la depuración catastral de los resguardos indígenas localizados en la Amazonía Colombiana.

Esta estrategia se ha implementado en los siguientes departamentos del Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y en los municipios de Puerto Carreño y de La Primavera en el Vichada. Sobre estos departamentos se ha hecho depuración catastral de 83 resguardos distribuidos de la siguiente manera: 23 resguardos en el Amazonas. 24 resguardos en Guainía, 24 en Guaviare, 2 en Vaupés, 10 en Vichada. El área de esos 83 territorios étnicos equivale a un área de intervención total de 22.645.469 ha de los cuales se realizó la depuración a un total de 21.421.731 ha.

Con corte a 30 de diciembre de 2022 por procesos de conservación y actualización catastral se llevó a cabo la actualización del 26.99% de las áreas de los municipios PDET que corresponden a 10.550.289 hectáreas

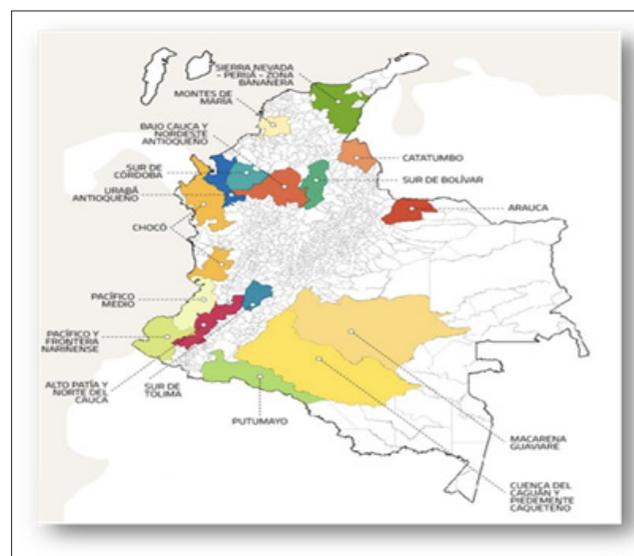


Imagen 2. Tomada de la Agencia Nacional para la Renovación del Territorio.

Respecto a la financiación de los 170 municipios PDET se encuentran financiados 98 correspondiente a 28,06 millones de hectáreas. Algunas fuentes de financiación son: Crédito de catastro multipropósito, recursos de cooperación no reembolsable del Reino Unido, financiación de la Agencia Francesa de Desarrollo, Fondo Colombia en Paz, entre otros.

Catastro: Estado Actual

Fuente	No. Municipios	Área (ha)
Ejecutados	3	317.323 ha
En ejecución	13	1.623.607 ha
Financiado por ejecutar	91 *	28.267.755 ha
En búsqueda de fuente de financiación	60	7.968.033 ha
Municipio propio gestor	3	908.056 ha
Subtotal		39.056.273 ha

* 16 municipios con financiación para generación de insumos cartográficos, geodésicos y agrológicos.

Imagen 3. tomada de la Agencia Nacional para la Renovación del Territorio.

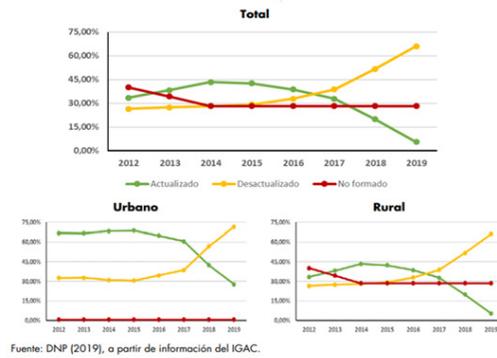
5.2. Impacto del proceso de actualización catastral en el Impuesto Predial Unificado

Actualmente, el rezago catastral que existe en el país es notorio. Desde el 2018 se ha buscado implementar una política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural y urbano tal como se establece en el Conpes 3859. Así mismo, en el 2019 comenzó la estrategia de implementación del catastro en todo el país determinada por el Conpes 3958, el cual incorporó un alcance y visión más amplio ya que, lo establecía como una política pública. Sin embargo, estas iniciativas propuestas en el Gobierno pasado no lograron un efecto real en la situación catastral del país, toda vez que las últimas cifras reportadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAG) señalan una actualización que no alcanza el 10% a nivel nacional, eso quiere decir que aproximadamente se conocen cerca de 11 millones de hectáreas (ha) de todo el país.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señala que el Gobierno ya se encuentra trabajando en la actualización al 70% del catastro multipropósito, una de las metas más importantes, que hace parte de la transformación del Ordenamiento Territorial alrededor del agua. Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo considera al catastro multipropósito como un instrumento revolucionario, porque permite definir cuánto vale la tierra, cuánto se debería pagar al propietario y cómo se le puede dar un uso adecuado al suelo para aumentar la producción.

De manera que, la actualización catastral adecuada permite que todos los habitantes del país cuenten con un instrumento que facilite la toma de decisiones integrales y coordinadas para poder realizar cualquier tipo de programas o políticas. También para la prestación de servicios al ciudadano relacionados con derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tenencia, uso, valor y desarrollo del territorio.

Ilustración 1. Estado catastral como porcentaje de la superficie del país (2012-2019)



Tomado de: Documento CONPES 3958. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019)

Según la ilustración anterior, la desactualización catastral es algo que ha venido aumentando desde el 2015 alcanzando más de un 60% para el año 2019 en todo el país, comportamiento que a nivel urbano incrementa, llegando a casi un 75% de desactualización catastral y a nivel rural es muy cercano al 70%, de manera que, es evidente como el comportamiento catastral en el país se ha venido deteriorando en los últimos siete años. Por tal motivo, la necesidad imperiosa de este Gobierno en impulsar un catastro masivo que permita mejorar la administración de los territorios y así poder mejorar en la planeación nacional y regional.

Dicho lo anterior, el impacto derivado del proceso de actualización catastral en el Impuesto Predial Unificado (IPU) es significativo dado el rezago existente en el país. Sin embargo y como se señalará más adelante, ha habido una serie cobros que no han sido proporcionales con los contribuyentes ya que, han existido unos aumentos desproporcionados en algunos casos entre el 100% y 5000% fruto de las actualizaciones en departamentos como Cundinamarca, Boyacá, Meta y Valle del Cauca. De modo tal que, los contribuyentes se han visto afectados dado el incremento del tributo lo cual genera cierta aversión a la política pública de actualización catastral. Si bien es un objetivo del Gobierno actual, una mala implementación podría generar incentivos contrarios para su implementación.

Por tal motivo, se quiere hacer énfasis en el proceso de actualización catastral, que si bien tiene aspectos positivos en el ordenamiento territorial y en el desarrollo de la Reforma Agraria y el Acuerdo de Paz², también debe darse de una manera adecuada y progresiva ya que, las alzas en los Impuestos Prediales se reflejan de manera notoria en los habitantes, sobre todo en los que no poseen unos ingresos altos.

En ese sentido, la actualización catastral y el Impuesto Predial Unificado, guardan una estrecha

² tomado de: <https://www.eltiempo.com/amp/politica/proceso-de-paz/unidad-del-acuerdo-de-paz-e-igac-firman-convenio-para-acelerar-catastro-multiproposito-806088>

relación con el comportamiento de la inflación, ya que, el Impuesto Predial está sujeto a una indexación más unos puntos porcentuales adicionales, lo cual es perjudicial para los contribuyentes debido a que en contextos donde la inflación se encuentra desencajada o alcanza cifras mayores a un dígito, los hogares incurren en una pérdida de bienestar ya que destinan una porción adicional de sus ingresos al pago de este impuesto, dejando de consumir otros bienes y/o servicios.

El contexto más reciente es el que se derivó de la pandemia Covid-19, donde se vio el desplome de la economía colombiana y global, afectando variables de crecimiento y consumo. Para el 2021, la reactivación económica tuvo un repunte acelerado, con un crecimiento de 10,8% según el DANE. Este comportamiento se vio reflejado en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual se ubicó 13,12% para el año 2022, cifra que no se alcanzaba hace más de 20 años e impactó directamente en el poder adquisitivo de toda la población colombiana.

Es por esto que, este proyecto de ley busca generar un mecanismo que permita controlar este choque inflacionario y congele los puntos porcentuales adicionales que contiene la tarifa del impuesto. Consiste en que, en los periodos de tiempo donde la inflación este por encima de un dígito (9,9%) los puntos porcentuales adicionales ya no se tengan en cuenta sino solamente el IPC del periodo anterior. Intuitivamente, se busca mitigar el impacto que contiene una inflación alta sobre la población a quien le recae este tributo. Lo anterior, busca hacerse de manera generalizada y prolongada en el tiempo, toda vez que pueden presentarse choques exógenos en la economía y no se tiene una certeza sobre el comportamiento de la inflación.

Adicionalmente, busca alivianar el impacto de la actualización catastral reflejado en el Impuesto Predial Unificado, en ese sentido se busca que para el año inmediatamente posterior a la actualización catastral la liquidación del Impuesto Predial Unificado no podrá exceder un máximo del 50% entre la diferencia de la liquidación del año anterior y la nueva, toda vez que el nuevo Impuesto Predial Unificado aumente en más del 100%. Lo anterior, busca responder una petición reiterativa que surgió en las diferentes mesas de trabajo de la Comisión Accidental de Catastro Multipropósito de la Cámara de Representantes y audiencias públicas realizadas en el municipio de Villeta y en el Congreso de la República.

Por consiguiente, se propone un alivio adicional para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta 175 smmlv, con el fin de crear un tope de máximo el 80% del IPC, esto para ayudar a subsanar las cargas tributarias derivadas de una actualización catastral y entendiendo las realidades y el contexto económico de las personas que viven en estas viviendas, cuya capacidad de pago es reducida. Adicionalmente, se hace un cambio en el tope de avalúos catastrales (175 smmlv) ya que,

así quedó estipulado en la Ley 2294 de 2023 Plan de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida.

Finalmente, en cuanto a las excepciones y factores diferenciales para la liquidación del Implementación del Impuesto Predial Unificado, es necesario que las entidades territoriales tengan en cuenta estos nuevos factores para aplicar una progresividad en las tarifas aplicadas. En ese sentido, puede considerarse la evolución del PIB de agricultura, ganadería, caza, silvicultura, y pesca, que, aunque no es una variable establecida por la ley, da cuenta del dinamismo de la actividad agropecuaria y puede ser un referente para los incrementos, de manera que estos no sobrepasen la realidad económica del sector (DNP, 2023). De modo tal que, se propenda por proteger el poder adquisitivo de los contribuyentes dada su realidad económica.

5.2.1. Comportamiento del Impuesto Predial Unificado (IPU)

El Impuesto Predial Unificado es el que recae sobre la propiedad del inmueble y se genera por la existencia del predio (Min Vivienda, 2023). Su base gravable depende del avalúo catastral el cual es una renta endógena de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control. De igual forma, el catastro multipropósito es un sistema de información que registra datos actualizados de tierra con especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores, uso y urbanización de predios formales e informales.

De manera que, este impuesto es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio (Iregui, Melo y Ramos, 2004) y las rentas que provienen de este impuesto son explicadas en su mayoría por el comportamiento del avalúo catastral y tarifas nominales.

Por construcción, una actualización del avalúo catastral impacta de manera positiva el recaudo del Impuesto Predial Unificado ya que, tiene como base gravable el mínimo del avalúo catastral. De tal manera que, al realizarse una actualización, esta podría ser susceptible a un cambio positivo producto de la desactualización o rezago catastral que evidencia el país, además se debe tener en cuenta las dinámicas inmobiliarias del municipio, variable que puede presentar cambios y aumentar el costo.

Sin embargo, el incremento en los avalúos catastrales deriva en un impacto fiscal ya que afecta la base gravable de un impuesto territorial importante, en algunos casos representa la tercera parte de los ingresos de los territorios. En ese sentido, el recaudo estimado en 2023 sin ningún incremento a los avalúos sería de 4,4 billones de pesos (DNP, 2023) ya que se estaría recaudando vía incremento en el recaudo del Impuesto Predial dado el ajuste de avalúos un total de 177.823 millones de pesos.

5.3. Particularidades del catastro multipropósito

Actualmente el proceso para habilitación del gestor catastral está regulado conforme a la Resolución número 1040 del 8 de agosto de 2023 del IGAC el cual establece los requisitos y elementos necesarios para entregarle la gestión catastral. De acuerdo al directorio de gestores catastrales del IGAC se ha habilitado a 41 entidades territoriales incluyendo municipios, departamentos, áreas metropolitanas y entidades. La habilitación de los mencionados 41 gestores catastrales no implica que en todos se estén llevando a cabo actividades de actualización catastral, por el contrario, algunos se han limitado a llevar a cabo procesos de conservación y difusión de la información catastral.

Sin embargo, algunos gestores catastrales en uso de sus facultades legales han llevado a cabo procesos de actualización y formación catastral por intermedio de operadores catastrales. En varios de estos escenarios se han presentado denuncias ciudadanas que señalan un aumento considerable en el avalúo catastral que ha generado incrementos en el Impuesto Predial Unificado de los contribuyentes. Este problema provocó que desde el Congreso de la República se conformará la “Comisión Accidental para el seguimiento a la implementación del catastro multipropósito en el país y sus efectos en el alza de los Impuestos Prediales” de acuerdo a las Resoluciones números 0026 de 2023 y 0072 de 2023 de esa misma corporación.

Igualmente, se han llevado a cabo audiencias públicas en los municipios de Soacha y Villeta Cundinamarca por proposición de la Representante Alexandra Vásquez. En estos escenarios se ha tenido la oportunidad de escuchar las quejas de los ciudadanos afectados por el aumento de los Impuestos Prediales Unificados (IPU) ocasionados por los avalúos catastrales. Entre la mayoría de quejas se encuentran las denuncias al incremento del Impuesto Predial Unificado y avalúo catastral como consecuencia del proceso de actualización catastral los cuales reportaron incrementos en varios casos de más del 1.000%. A su vez, también se señaló que los Estatutos Tributarios de los municipios han establecido tarifas que afectan al máximo el cálculo de los IPU por lo que sugieren cambios en la base tributaria de los municipios.

Muchas de las denuncias están asociadas a problemas técnicos en el cálculo de los avalúos catastrales en la actualización catastral. Desde la Comisión de Seguimiento al Catastro Multipropósito se ha identificado la conformación de operadores catastrales que no tienen capacidades técnicas para asumir esa tarea. Siendo así, en esta sección se presentan brevemente los resultados y hallazgos más relevantes al seguimiento a los procesos de actualización catastral en el país.

a. Cundinamarca

En Cundinamarca actualmente están habilitados los siguientes gestores: gobernación

de Cundinamarca y municipios de Fusagasugá, Sesquilé, Soacha, Zipaquirá, Girardot y Cota. No todas las mencionadas entidades territoriales han llevado a cabo el proceso de actualización catastral, sin embargo, en aquellos donde se han llevado a cabo ha derivado en algunos casos en aumentos indiscriminados del Impuesto Predial, incremento del avalúo catastral, modificación del área de los predios, evaluación equivocada del uso de la tierra, entre otras afectaciones de carácter social y económico para las comunidades.

Muchas de las denuncias están asociadas a la ejecución técnica a cargo de los operadores catastrales que en el caso de Cundinamarca ha estado vinculado a la sociedad catastro Avanza SAS, Unión Temporal catastro Cundinamarca y Unidad Administrativa Especial de catastro Distrital de Bogotá. A su vez, los dos primeros están conformados por sociedades con escasa experiencia catastral como son City Land SAS y Data Tools SAS.

Los problemas asociados a los avalúos catastrales en el departamento de Cundinamarca están vinculados en primer lugar al contrato con número de proceso CD-ACC-CON-INT 054-2021 en el cual la agencia catastral de Cundinamarca por intermedio de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca contrató a la Unión Temporal catastro Cundinamarca por un valor de \$18.853.390.827 para realizar la actualización catastral en los municipios de Arbeláez, Chaguaní, Fómeque, Nemocón, Nimaima, Nocaima, Quebradanegra, Supatá, Sutatausa, Tausa, Villa de San Diego de Ubaté, Vergara, Guaduas y Villeta.

En segundo lugar, la Convocatoria Pública número 001 de 2020 del 13 de agosto de 2020 del municipio de Soacha mediante el cual se contrató City Land Analytics SAS para constituir la empresa de economía mixta catastro Avanza SAS y posteriormente mediante contrato interadministrativo suscrito entre esta última sociedad y el municipio de Soacha se desarrolló en proceso de actualización catastral.

Debido a los mencionados procesos de actualización los predios aumentaron significativamente su valor sin revisar previamente en terreno las condiciones geofísicas del suelo de los mismos, ocasionando adicionalmente reportes ante la DIAN con ocasión del impuesto al patrimonio. Igualmente, por las mismas denuncias técnicas la Superintendencia de Notariado y Registro de Cundinamarca el 30 de mayo de 2023 mediante Resolución número 05379 sancionó al gestor catastral municipio de Soacha y operador catastral catastro Avanza SAS por las irregularidades presentadas en la gestión y operación catastral.

Así lo dio a conocer, el medio de comunicación #BluRadio: “Desde hace semanas, en los micrófonos de Mañanas Blu, cuando Colombia está al aire, se denunciaron los errores en la actualización catastral en 25 municipios de Cundinamarca, incluyendo Soacha, donde el recibo de pago aumentó de un

500% a un 5.000%, según aseguró Jorge Rivera, líder de la veeduría ‘Soacha está berraca’.”

Aunada a la mencionada sanción, actualmente la Superintendencia de Notariado y Registro ha iniciado 14 averiguaciones preliminares en contra del departamento de Cundinamarca por presuntas irregularidades en la gestión y operación catastral de los siguientes municipios: Nimaíma, Quebradanegra, Supatá, Tausa, Fómeque, Arbeláez, Nemocón, Chaguani, Sutatausa, Vergara, Ubaté, Villeta y Nocaima. E igualmente, la Procuraduría Provincial de Fusagasugá formuló pliego de cargos en contra del alcalde de Soacha por la constitución de una empresa de economía mixta para la prestación del servicio de gestión catastral a través del Acuerdo Municipal número 18 de 2020 cuando debió ser a través de Empresa Industrial y Comercial del Estado según el Decreto Nacional número 1983 de 2019. Esta misma situación se repite en otras entidades territoriales quienes en contravía del ordenamiento legal constituyeron empresas de economía mixta como Girardot, Huila y departamento del Valle del Cauca.

De manera que, el caso del departamento de Cundinamarca es paradigmático para evidenciar los problemas en el desarrollo de la actualización catastral y cómo ha impactado el cálculo de los Impuestos Prediales Unificados a la ciudadanía. Las denuncias ciudadanas han derivado en actuaciones por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro en sus funciones de inspección, vigilancia y control y a su vez por parte de la Procuraduría General de la Nación.

En el ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), y con el fin de establecer de manera general el cumplimiento del régimen jurídico aplicable al servicio público de gestión catastral, para ello podrá requerir información; visitar; instruir y orientar la manera en que se debe cumplir e interpretar el régimen jurídico aplicable a la gestión catastral, evidenciando situaciones como:

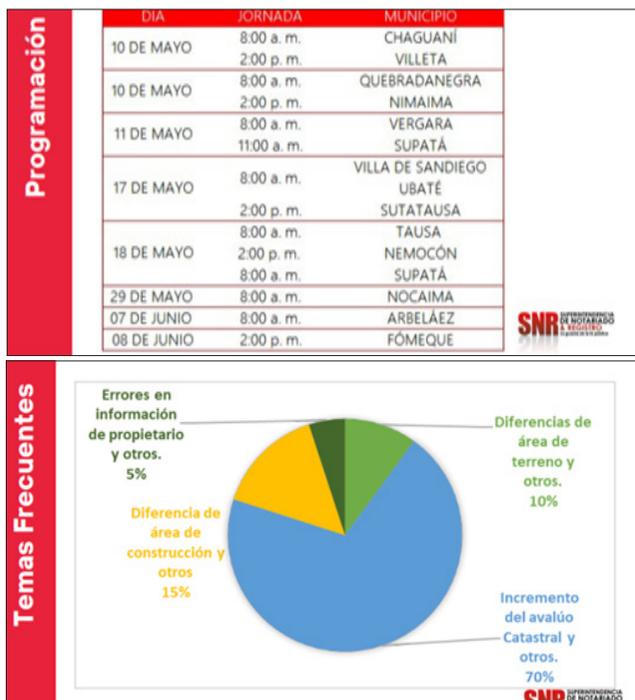


Imagen 4. tomadas de la fuente: https://www.supernotariado.gov.co/files/portal/portal-jornada_de_atencion.pdf

b. Huila

El proceso de contratación catastral en el municipio de Neiva, Huila, evidencia los problemas que hay en la contratación de empresas sin experiencia para llevar a cabo la actualización catastral. En este caso, se habilitó a una empresa de economía mixta para prestar los servicios de gestión catastral en contravía de lo dispuesto en el Decreto Nacional número 1983 de 2019.

La Empresa de Servicios de Iluminación Pública y Desarrollos Tecnológicos de Neiva SAS ESP - ESIP SAS ESP fue contratado mediante convenio interadministrativo por la alcaldía de Neiva el 28 de junio de 2023 de Acuerdo al Número de Proceso en el SECOP II MNDAPCDOT2274-2023. Lo anterior presenta un reto frente al desarrollo de la actualización catastral y cálculo del avalúo catastral ya que la mencionada empresa ESIP SAS ESP fue constituida por el consorcio Neiva Ilumina e Inteligente quien está integrado por empresas que tienen experiencia en sectores del alumbrado público como es AGM Desarrollos SAS Y American Lightings SAS más no en procesos catastrales.

Tal como lo expresó la #La Silla Vacía, “Mientras los neivanos andaban enrumados con las fiestas de San Pedro y estaba por arrancar la ley de garantías, el alcalde, Gorky Muñoz, terminó de empeñar a la ciudad con el emporio construido por el cuestionado empresario Alfonso “Turco” Hilsaca.

El 28 de junio, Muñoz les entregó a dedo a dos empresas creadas por Hilsaca la administración del catastro municipal por los próximos 15 años, por lo que los neivanos pagarán a esas empresas cerca de 100 mil millones de pesos, la mayoría por intereses. Así, el emporio de Hilsaca, un cuestionado contratista cartagenero, se vuelve más poderoso en Neiva porque Muñoz también le había entregado el millonario negocio del alumbrado público, igualmente por 15 años, a esas mismas empresas.

El nuevo negocio se da mientras Muñoz, destituido por la Procuraduría en primera instancia e imputado por la Fiscalía por irregularidades en contratación, está buscando mantener el poder en la alcaldía con un candidato que conoció de esos negocios.³”

³ Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-na->

c. Valle

Para el departamento del Valle, la Unidad Administrativa Especial de catastro de la gobernación del Valle, funge como gestora catastral y para realizar la actualización catastral, se realizó a través de la Sociedad de Avances Tecnológicos para el desarrollo del departamento del Valle del Cauca - Valle Avanza S.A.S.⁴

La Sociedad de Avances Tecnológicos para el desarrollo del departamento del Valle del Cauca - Valle Avanza S.A.S., que por su composición accionaria constituye una Sociedad de Economía Mixta que se identifica con NIT. 901.351.960-1 y Matrícula número 107.1668-16 inscrita en la Cámara de Comercio de Cali, cuya composición accionaria es: 51% en cabeza de la gobernación del Valle del Cauca, 49% en cabeza de particulares representados en la Sociedad de Servicios Avanzados Catastrales y de Información S.A.S.

Adicionalmente la Unidad Administrativa Especial de catastro de la gobernación del Valle, adelanta la actualización catastral en algunos municipios del Putumayo, Caquetá y del Atlántico, a saber: Solano, Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán en Caquetá; Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo, en Putumayo, y Malambo en Atlántico.

Es de anotar que, la Contraloría departamental del Valle del Cauca ordenó hoy, adelantar una Actuación Especial de Fiscalización (AEF) sobre los contratos y convenios interadministrativos suscritos entre el departamento del Valle del Cauca y la empresa de economía mixta, que presta sus servicios como operador catastral, con enfoque multipropósito, a la unidad administrativa especial de catastro de la gobernación Valle del Cauca, Valle Avanza.

Esta acción fue motivada por la denuncia ciudadana emitida en la W Radio Colombia, en el espacio “Reporte Coronell”, del día de ayer, 12 de abril, y por otras denuncias allegadas a esta entidad en los últimos días, en el mismo sentido. En este espacio radial, el abogado Elmer Montaña, afirmó que podrían existir irregularidades en la adjudicación contractual, así como en la ejecución del convenio relativo al avalúo catastral en el departamento del Valle del Cauca, hechos que revisten especial trascendencia e impacto social y político en el departamento.

La labor de investigación estará a cargo de las Direcciones de Infraestructura y Participación Ciudadana de este órgano de control, quienes empezaron a actuar hoy, fecha en la que se emitió la resolución que ordenó el inicio de la actuación especial.⁵

[cional/neiva-empenada-al-turco-hilsaca-gorky-ahora-le-entrego-el-catastro/](https://www.wradio.com.co/2023/04/20/gobernacion-del-valle-responde-sobre-aumentos-desmesurados-en-avaluos/)

⁴ Disponible en: <https://cambiocolombia.com/pais/la-replica-de-la-gobernacion-del-valle-del-cauca-denuncias-por-avaluos-catastrales-disparados>

⁵ Disponible en: <https://www.contraloriavalledelcauca.gov.co/publicaciones/1873/por-denuncia-publica-se-inicio-accion-especial-de-fiscalizacion-sobre-contratacion->

d. Boyacá

En los municipios de Floresta, Busbanzá, Corrales, Beteitiva, Tasco, Sativasur, Socha y Socotá del departamento de Boyacá se realizó la actualización catastral por el IGAC por intermedio del operador catastral Telespazio Argentina, sin embargo, las personas han denunciado sobrevaloración de predios, inexactitud en las áreas e inclusión de construcciones ficticias.

Los problemas registrados en esos municipios generó que la comunidad presentará una acción de tutela con el objetivo de suspender el pago de los Impuestos Prediales Unificados bajo los valores de la actualización catastral. Dicha pretensión fue aceptada en primera instancia por el juez Constitucional, pero en segunda instancia se revocó la decisión manteniendo la vigencia de los avalúos catastrales realizados por el operador catastral Telespazio Argentina.

De acuerdo a la información suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro mediante 023 de 2023 a través del Expediente número 032 de 2023 se encontró como presunto infractor al operador Telespazio Argentina por sus actividades en el departamento de Boyacá.

Asu vez, en Boyacá se ha habilitado catastralmente a Tunja y Chiquinquirá, sin embargo, a través de estos gestores catastrales no se han realizado procesos de actualización catastral. Chiquinquirá fue habilitado como gestor catastral en diciembre de 2022 y Tunja fue habilitado en agosto de 2023.

Las comunidades objeto de la implementación del catastro multipropósito en Boyacá, han expresado: “Estas inconsistencias en el catastro multipropósito han tenido consecuencias graves para las comunidades afectadas, según Rodríguez los problemas económicos resultantes incluyen la incapacidad de pago de impuestos, lo que podría llevar a desplazamientos masivos y multas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Además, algunos propietarios ahora se ven obligados a declarar renta debido al aumento patrimonial ficticio registrado en sus propiedades.

Sumado a lo anterior, estos errores en el catastro también han tenido un impacto negativo en los beneficios que el Gobierno otorga a personas de la tercera edad y a personas desempleadas, como subsidios y reducciones en los copagos de salud, que ahora podrían perderse debido a las nuevas evaluaciones incorrectas de sus propiedades. (Fin – Sebastián Jiménez – UACP – URT)”⁶

e. Villavicencio

El IGAC y el municipio de Villavicencio suscribieron un contrato interadministrativo con

[para-la-actualizacion-catastral/https://www.wradio.com.co/2023/04/20/gobernacion-del-valle-responde-sobre-aumentos-desmesurados-en-avaluos/](https://www.wradio.com.co/2023/04/20/gobernacion-del-valle-responde-sobre-aumentos-desmesurados-en-avaluos/)

⁶ Disponible en: <https://956fm.boyaca.gov.co/inconsistencias-en-catastro-multiproposito-generan-preocupacion-en-comunidades-boyacenses/>

el objeto de realizar la actualización catastral. Se vinculó a la empresa Alborada Ciudades Inteligentes para que preste el servicio de operador catastral, pero como esta Empresa Industrial y Comercial del Estado no tiene experiencia en el tema, se firmó un contrato con la empresa Realtix SAS por \$1.300 millones durante 10 años, para darle la operación catastral. Se cuestiona la operación de la empresa Realtix, ya que en el contrato Alborada se queda con el 12% y el particular con el 88% de los ingresos netos.

En el proceso de actualización catastral realizado por la empresa Realtix se reportaron aumentos de más ochenta mil (80.000) predios que fueron afectados con incrementos importantes en su avalúo catastral, por formación o actualización y por ende en el valor a pagar en el Impuesto Predial, en muchos casos se incrementó en más de dos mil por ciento (2000%)⁷.

f. Cartagena

La Procuraduría General de la Nación abrió indagación previa a funcionarios por determinar de la alcaldía de Cartagena, por presuntas irregularidades en el convenio de actualización catastral.

La entidad busca esclarecer las denuncias ciudadanas que afirman que a la fecha no se han realizado las modificaciones a los linderos y medidas topográficas establecidas en la ley, para la conservación catastral de la ciudad.

En Cartagena el operador catastral habilitado es la empresa Go Catastral a quién no se le renovó el contrato por las irregularidades y denuncias dadas por los procesos de actualización, formación y conservación catastral. De acuerdo a la información dada por la administración municipal de Cartagena el contrató con el operador catastral Go Catastral no se renovó porque para el año 2021, fecha en que se suscribió el Contrato Interadministrativo 059 entre el distrito y Go⁸ Catastral, la normatividad vigente para la época establecía que los contratos o convenios interadministrativos suscritos con gestores catastrales no podían tener un plazo inferior a dos años.

g. Área Metropolitana de Bucaramanga

General de Santander realizó la respectiva auditoría y dejó plasmado en hallazgos penales, disciplinarios y fiscales las irregularidades contractuales.

También señaló que el equipo auditor considera que no se desvirtuó la observación administrativa, con incidencia disciplinaria y fiscal, dando lugar a confirmar el hallazgo administrativo, con incidencia disciplinaria, penal y fiscal por valor de \$1.481.006.196.

El próximo año, cerca de 89 mil contribuyentes de Bucaramanga tendrán que asumir los incrementos en los cobros del Impuesto Predial de sus viviendas, los mismos que se habían autorizado en 2019 y que ellos mismos se negaban a pagar, tras una controvertida actualización catastral.

Un fallo del Consejo de Estado resolvió un recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar que había suspendido de manera provisional, hace cuatro años, la renovación catastral en los denominados sectores 2, 4 y 5 de Bucaramanga.

Es decir, la próxima vigencia del cobro Predial, prevista para enero de 2024, a todos los dueños de apartamentos y casas de Cabecera del Llano, además de los propietarios de las viviendas de Provenza, Diamante II y La Ciudadela, entre otros, les corresponderá cargar con la misma liquidación que se había autorizado en 2019 y que, por una demanda, fue suspendida provisionalmente. La medida también cobijaría a los propietarios de todos los predios que se encuentran en barrios tales como San Luis, Fontana, Plaza Mayor, El Prado, Sotomayor y Antiguo Campestre, por citar unos cuantos.⁹

h. Tolima

Según el presidente de Camacol Tolima, más de 220 inmuebles que ya están construidos, no se han podido escriturar. “En este momento tengo cuatro empresarios colgados de la brocha, personas que compraron inmuebles y no se pueden escriturar; o sea, las notarías, los bancos no funcionan porque han tenido problemas a nivel catastral”, precisó.

De acuerdo con lo evidenciado, al terminar el mes de Julio se cuenta con un retraso de 4.000 procesos, dejando un evidente problema, y más aún, en época electoral y de cambio de administraciones, que, donducira, notablemente en un receso en cuanto a la implementación del catastro multipropósito, dejando de esta manera, en un bajo índice de desempeño y calidad al IGAC.

De acuerdo con las publicaciones oficiales de la Procuraduría General de la Nación¹⁰:

(...)

La Procuraduría General de la Nación requirió al alcalde de Ibagué (Tolima), información detallada sobre la gestión adelantada para la actualización de los avalúos catastrales 2023 y la implementación del sistema de información denominado catastro multipropósito, para lo cual cuenta con un presupuesto de \$ 4.700 millones.

La solicitud se formuló en desarrollo de la acción preventiva adelantada a las entidades que se

⁷ Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/llanos/estalla-escandalo-en-villavicencio-por-actualizacion-catastral>

⁸ Disponible en: <https://mundonoticias.com.co/no-habra-prorroga-del-contrato-con-go-catastral-alcaldia-de-cartagena/>

⁹ Disponible en: <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/preparese-es-probable-que-otra-vez-se-dispare-el-cobro-del-impuesto-predial-en-bucaramanga-EX7231431>

¹⁰ Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-vigila-gestion-catastral-alcaldia-ibague.aspx>

encuentran habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para realizar la gestión catastral en el país.

El mandatario de los ibaguereños deberá explicar los mecanismos empleados para hacer el estudio de actualización de los avalúos catastrales del presente año e indicar el porcentaje de aumento del avalúo catastral para 2023, respecto del valor de la vigencia anterior.

El órgano de control también solicitó información sobre el número de quejas, solicitudes y/o reclamos recibidos por el aumento del Impuesto Predial en la capital del Tolima y las medidas implementadas para corregir o subsanar los avalúos reportados con aumento excesivo.

De otra parte, la Procuraduría solicitó al mandatario Andrés Fabián Hurtado precisiones sobre el proceso adelantado para la prestación del servicio operativo al gestor catastral del municipio, como apoyo a los procesos de actualización y conservación catastral.

(...)

i. Medellín

En un informe interno presentado por líderes de catastro de la alcaldía, el 16 de septiembre de 2022, en el que aseguraron que desde febrero habían advertido que el contrato no estaba cuantificando productos a entregar y que ello solo se hizo en la propuesta económica con los 29.000 trámites.

Suspendieron los pagos: Llama la atención que en el informe de los líderes indicaron que el secretario de despacho de ese entonces Carlos Mario Montoya, habría presuntamente manifestado que frente al tema del Grupo TX asumiría la responsabilidad de creer que el proceso estaba bien y que de pronto no hubo la suficiente concertación o comunicación.

Con esta actualización se tendrá clara la realidad del territorio y cuáles son sus usos. No piensan lo mismo algunos ciudadanos, quienes han dicho que la actualización catastral no tuvo en cuenta la vocación y dinámicas propias de las zonas rurales ni la realidad social y económica de las familias, por lo cual se establecieron Impuestos Prediales que sobrepasan la capacidad de muchos que hoy temen que eso termine expulsándolos de sus tierras¹¹.

j. Popayán

La base catastral del municipio está desactualizada desde 2014, para subsanar dicho problema, la alcaldía municipal-IGAC suscribió un convenio interadministrativo e iniciaron a finales del 2020. El resultado del convenio fue desastroso, ignorando, dolosamente, los parámetros técnicos, el IGAC determinó arbitrariamente el valor catastral de los inmuebles y los mismo hizo la alcaldía al tasar los Impuestos Prediales correspondientes.

En la última semana de agosto de 2023 se llevaron a cabo plantones, cacerolazos, entre otras manifestaciones que llevó a que el mismo IGAC se pronunciara con el objetivo de atender esa problemática manifestando que realizarán visitas técnicas puntuales para validar la información y ejecutar los ajustes pertinentes.

En medios de comunicación digital, se pudo conocer lo siguiente: “El comité ciudadano por Popayán dio a conocer un comunicado luego de la presión que ejercieron campesinos de las veredas del suroccidente del municipio para exigir que funcionarios del Gobierno local y del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” que atiendan la preocupación que reina por los resultados de la actualización catastral y los altos costos del avalúo catastral.

Se explica por el comité que esa decisión de ir a las vías de hecho se tomó luego de intentar buscar solución con el IGAC y la alcaldía de Popayán sin encontrar respuesta ante casos tan delicados como el del señor Arsenio Arciniegas, un jornalero que tiene 3 hectáreas para 7 hermanos, a quien el avalúo le llegó aproximadamente de mil millones de pesos con un Impuesto Predial aproximado de 8 millones de pesos, cifra imposible de pagar por este contribuyente¹².

6. IMPACTO FISCAL

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

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se

¹¹ Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/medellin/impuesto-predial-en-medellin-polemica-por-contrato-de-catastro-BL22296896>

¹² Disponible en: <https://radio1040am.com/2023/09/07/el-comite-ciudadano-por-popayan-dio-a-conocer-un-comunicado-donde-pide-al-gobierno-municipal-y-al-igac-atender-los-casos-de-las-veredas-del-suroccidente/>

producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” **(Subrayado fuera de texto original).**

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

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”. **(Subrayado fuera de texto original).**

7- DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

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 inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

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

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

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

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

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

Parágrafo 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 en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022¹³, 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 2010¹⁴ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del Congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina 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.

8. PROPOSICIÓN:

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 251 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones - ley catastro justo teniendo en cuenta el texto propuesto para debate que se presenta a continuación.

Cordialmente,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara por Cauca
Coordinador ponente

JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara por Bolívar
ponente

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara por Nariño
ponente

LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
ponente

¹³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: Expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

¹⁴ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones - ley catastro justo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los límites y las excepciones bajo el principio de progresividad del Impuesto Predial Unificado y establecer otras disposiciones para la implementación progresiva del catastro multipropósito.

Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado. De acuerdo con el valor obtenido de los procedimientos catastrales de conservación, mantenimiento y actualización catastral, el límite del Impuesto Predial Unificado se aplicará para la vigencia fiscal siguiente teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Una vez se haya realizado la actualización catastral, para el año inmediatamente posterior la liquidación del Impuesto Predial Unificado no podrá exceder un máximo del 50% entre la diferencia de la liquidación del año anterior y la nueva, siempre y cuando el nuevo Impuesto Predial Unificado aumente en más del 100%.
2. Independientemente del valor de catastro obtenido que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+5 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado. Para los periodos donde la variación del IPC esté por encima de los dos dígitos, el límite del aumento Impuesto Predial será de máximo el IPC del valor del Impuesto Predial Unificado en la vigencia anterior.
3. Para el caso de los predios que no se haya realizado la actualización con enfoque multipropósito, el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.
4. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta 175 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 80% del IPC.
5. La vivienda popular y la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo

concejo municipal, atendiendo las definiciones previstas en la ley.

Parágrafo primero. La tarifa del Impuesto Predial Unificado que se derive de la implementación del catastro multipropósito, será fijada por los respectivos concejos municipales, de manera diferencial y atendiendo al principio de progresividad que no podrá ser superior a la siguiente actualización catastral.

Parágrafo segundo. Cada vez que se efectúe la actualización catastral con enfoque multipropósito las Entidades Territoriales deberán revisar y/o actualizar y/o modificar el Estatuto Tributario.

Parágrafo tercero. Los límites establecidos al Impuesto Predial Unificado de este artículo no se aplicarán en los siguientes casos:

1. Predios mayores de 100 hectáreas de inmuebles del sector rural.
2. Predios que no han sido objeto de formación catastral.

Artículo 3°. Excepciones o factores diferenciales para la liquidación del Impuesto Predial Unificado. Las Entidades Territoriales para la liquidación del Impuesto Predial Unificado, deberán observar los siguientes factores diferenciales y progresivos:

1. Predios y/o zonas en inminente Amenaza, Vulnerabilidad y Riesgo (AVR).
2. Las construcciones ubicadas en la propiedad rural no destinadas a uso habitacional.
3. El destino sociodemográfico del suelo.
4. Usos del suelo en el sector rural.
5. Los predios cuyo avalúo sea por construcciones que se incorporan o por cambio de uso.
6. Predios localizados en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) o Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
7. Los bienes inmuebles destinados a la conservación hídrica y ambiental, así como los ubicados en las áreas de delimitación de páramos.

Parágrafo primero. Para la liquidación del Impuesto Predial Unificado (IPU) sobre los bienes inmuebles a los que se refiere el presente artículo, será susceptible de aplicación la tarifa excepcional o diferencial previamente aprobada por el respectivo concejo distrital y/o municipal.

Parágrafo segundo. Una vez superadas las condiciones previstas en el presente artículo las Entidades Territoriales podrán aplicar las tarifas plenas previstas para la liquidación del Impuesto Predial Unificado (IPU), previa aprobación de los respectivos concejos distritales y municipales.

Parágrafo tercero. Los factores diferenciales dispuestos en este artículo se aplicarán sin perjuicio de los señalados en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Artículo 4°. Revisión de los avalúos catastrales. Los propietarios, poseedores, tenedores o las entidades con funciones relacionadas con la tierra podrán presentar para efectos catastrales, en cualquier momento, solicitud de revisión catastral, cuando considere que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio sin que la carga de la prueba recaiga en el usuario.

En la solicitud de revisión, el solicitante deberá indicar la o las vigencias sobre las cuales hace la petición y las pruebas presentadas deben corresponder específicamente a dichas vigencias. Los avalúos resultantes del trámite de la solicitud de revisión tendrán la vigencia fiscal que se indique en el acto administrativo en firme, correspondientes a las vigencias objeto de la solicitud.

La solicitud de revisión catastral deberá presentarse ante el gestor catastral competente de conformidad con las reglas generales de la actuación administrativa contempladas en la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de la reglamentación dispuesta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Parágrafo primero. Cuando se presenten inconsistencias en la liquidación del Impuesto Predial Unificado (IPU) con ocasión de las inconsistencias presentadas de la base gravable, la Entidad Territorial podrá autorizar el pago con la vigencia anterior al momento de la solicitud de revisión por parte del interesado. Una vez se resuelva la petición por parte de la Entidad Territorial, se liquidará la tarifa resultante.

Parágrafo segundo. Los contribuyentes podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en pagos en exceso o de lo no debido, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo a pagar o al momento de su pago.

Artículo 5°. El Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC). El contribuyente persona natural propietario de bienes o predios de uso residencial, podrá optar por la modalidad de pago alternativo por cuotas para el Impuesto Predial Unificado del bien, sea a solicitud de parte o de manera automática según reglamentación que para el efecto se expida por parte de las administraciones municipales.

Artículo 6°. Adicionar los siguientes numerales al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 57. Faltas relacionadas con la Hacienda Pública.

19. No realizar los procesos de formación o actualización catastral en el término señalado en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011.

20. No realizar acciones de cobro dentro de los términos establecidos en el artículo 817 del Estatuto Tributario.

Artículo 7°. Dentro del marco sancionatorio del régimen de prestación del servicio público de la gestión catastral se entenderá que es una infracción no adelantar las labores de formación y actualización catastral, pese a haber sido habilitado para el efecto, por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en los términos señalados en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011.

Parágrafo. La infracción por parte del gestor catastral de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la imposición de una sanción por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro conforme al artículo 82 de la Ley 1955 de 2019.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los honorables Congresistas,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSÉRO
Representante a la Cámara por Cauca
Coordinador ponente

JULIANA ARAY FRANCO
Representante a la Cámara por Bolívar
ponente

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara por Nariño
ponente

LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1626 - Jueves, 23 de noviembre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 208 de 2023 Cámara, por medio del cual se dictan lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales.	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 251 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones- ley catastro justo.	11