



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 761

Bogotá, D. C., viernes, 19 de junio de 2026

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIASINFORME PONENCIA NEGATIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 354 DE 2025 CÁMARA*por medio de la cual se reduce la tarifa del
impuesto al consumo para el turismo deportivo.*

Bogotá, D. C., mayo 20 de 2025

Honorable Representante

WILMER YAIR CASTELLANOS
HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación de Ponencia para
Primer Debate.

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 157 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Informe Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 354 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se reduce la tarifa del impuesto al consumo para el turismo deportivo.*

Cordialmente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Coordinador PonenteNÉSTOR LEONARDO RICO RICO
PonenteSANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL SALEG
PonenteÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
PonenteINFORME PONENCIA NEGATIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 354 DE 2025 CÁMARA*por medio de la cual se reduce la tarifa del
impuesto al consumo para el turismo deportivo.*

CONTENIDO

El presente informe está dividido en 4 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

1. TRÁMITE LEGISLATIVO
2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY
3. CONSIDERACIONES DE LOS
PONENTES

4. PROPOSICIÓN

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

Este es un proyecto de ley ordinaria que, según el contenido de su articulado y su justificación, le corresponde su competencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, esto de conformidad con el tercer inciso del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 y 183 de la Ley 5ª de 1992.

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, y fue radicado el día 23 de septiembre de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes para que se le diera el trámite dispuesto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 por el honorable Senador *Esteban Quintero Cardona* como autor principal, los honorables Senadores *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*, *Honorio Miguel Henríquez Pinedo* y *Yenny Esperanza Roza Zambrano* y los honorables Representantes *Edinson*

Vladimir Olaya Mancipe y Yulieth Andrea Sánchez Carreño y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 104 de 2026.

El día 24 de abril de 2026, la Secretaría General de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, mediante Oficio número C.T.C.P.3.3.947-25C designó como ponentes del proyecto de ley en mención al honorable Representante *Holmes Echeverría de la Rosa*, en calidad de coordinador ponente y a los honorables Representantes *Sandra Bibiana Aristizábal Saleg*, *Néstor Leonardo Rico Rico* y *Álvaro Henry Monedero Rivera* en calidad de ponentes.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto es establecer un incentivo tributario para promover el turismo deportivo en Colombia, mediante la reducción de la tarifa del impuesto nacional al consumo aplicable a establecimientos cuya actividad económica esté vinculada al turismo deportivo. El proyecto parte de la premisa de que el deporte y el turismo constituyen herramientas de dinamización económica, integración social y desarrollo territorial, pero que actualmente el ordenamiento tributario colombiano no contempla un tratamiento diferencial que incentive específicamente esta modalidad turística.

3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

3.1. El proyecto parte de una premisa tributaria equivocada

Al revisar el proyecto de ley, tanto su título como el objeto planteado, sostiene que busca “...establecer incentivos tributarios en el impuesto sobre el consumo para las empresas que impulsen el turismo deportivo, con el fin de fomentar la masificación del deporte y la participación del sector privado...”, es decir, plantea un incentivo, reducción o tratamiento especial frente al Impuesto Nacional al Consumo para los establecimientos de comercio cuya actividad principal sea el turismo deportivo. Sin embargo, de la revisión del Estatuto Tributario se advierte que actualmente el turismo deportivo no constituye un hecho generador autónomo del Impuesto Nacional al Consumo.

El artículo 512-1 del Estatuto Tributario establece de manera expresa cuáles son los hechos generadores del impuesto nacional al consumo. Dentro de ellos se encuentran, entre otros, la prestación de servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil; la venta de ciertos vehículos, motocicletas, embarcaciones y aeronaves; y el servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, bares, tabernas y discotecas.

Así las cosas, partiendo de la revisión del artículo precitado, dicha disposición no incluye los servicios de turismo deportivo o de aquellas actividades enmarcadas en el concepto que propone el proyecto de ley en su artículo 2° como “los desplazamientos de personas a determinados destinos motivados por actividades deportivas (ya sea para asistir como espectadores o participar activamente en ellos)”

y de lo cual, se puede deducir que se trataría de actividades recreativas deportivas, organización de eventos deportivos, escuelas deportivas, entrenamiento, actividades de aventura, turismo activo o similares.

En consecuencia, no existe actualmente un impuesto al consumo aplicable al turismo deportivo por su sola naturaleza. Por tanto, no resulta técnicamente correcto plantear una “reducción” de una carga tributaria que hoy NO existe para ese sector.

3.2. El artículo 3° genera un efecto contrario al propósito anunciado

A la luz del texto radicado por los autores, el artículo 3° del proyecto propone adicionar un párrafo al artículo 512-1 del Estatuto Tributario, en los siguientes términos: “*Los establecimientos de comercio cuya actividad principal sea el turismo deportivo se gravarán a la tarifa señalada en el artículo 512-2 del estatuto tributario*”.

Esta redacción no configura una deducción, una reducción ni una exención tributaria. Por el contrario, al señalar en su verbo rector que dichos establecimientos “se gravarán”, el texto podría interpretarse como la creación de una nueva hipótesis de sujeción al Impuesto Nacional al Consumo para actividades que actualmente NO se encuentran gravadas.

Así, mientras el título y la exposición de motivos anuncian un beneficio para el turismo deportivo, el contenido normativo del artículo 3 podría terminar imponiendo una nueva carga tributaria al sector.

3.3. Existe una indebida remisión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario

El proyecto remite a la tarifa señalada en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, pero no precisa cuál sería la tarifa aplicable ni cómo operaría frente a los establecimientos de turismo deportivo.

El artículo 512-2 del Estatuto Tributario regula tarifas del Impuesto Nacional al Consumo para SERVICIOS DE TELEFONÍA, DATOS Y NAVEGACIÓN MÓVIL actualmente gravados, en el numeral 1 del artículo 512-1 del Estatuto que relaciona el hecho generador. Sin embargo, si el turismo deportivo no está previsto como hecho generador en este último artículo y la simple remisión tarifaria no basta para estructurar adecuadamente el tributo.

En materia tributaria, por aplicación de los principios de legalidad y certeza tributaria, la ley debe definir con claridad los elementos esenciales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Además, el artículo 338 Superior también preceptúa que “... ***La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos***”. (Negrita y cursiva por fuera de texto).

En este caso, el proyecto no delimita con precisión cuál es el servicio gravado, cuál es la base gravable, qué actividades específicas se incluyen ni cómo se diferencian los servicios deportivos de otros servicios turísticos, recreativos, educativos o de entretenimiento.

3.4. Hay una contradicción entre la exposición de motivos y el articulado

La exposición de motivos argumenta que el proyecto busca estimular el deporte, la práctica deportiva y el turismo deportivo mediante incentivos tributarios. Sin embargo, el articulado no consagra propiamente un incentivo tributario.

Por el contrario, el artículo 3º podría leerse como una norma que grava con Impuesto Nacional al Consumo a los establecimientos de turismo deportivo. En ese sentido, la exposición de motivos no sostiene adecuadamente el contenido del articulado, porque no explica por qué una actividad que hoy no está gravada debería quedar sometida al impuesto nacional al consumo, ni demuestra cómo esa medida estimularía al sector.

3.5. Posible afectación al sector que se pretende promover.

El proyecto busca fomentar el turismo deportivo y la participación del sector privado en el desarrollo del deporte. Sin embargo, si el artículo 3º se interpreta como una incorporación del turismo deportivo al Impuesto Nacional al Consumo, la iniciativa podría encarecer los servicios asociados a este sector.

Esto podría afectar operadores turísticos, empresas de deporte de aventura, organizadores de eventos deportivos, agencias especializadas y consumidores finales. En vez de incentivar la actividad económica, el proyecto podría desestimular la formalización, reducir la competitividad del sector y generar cargas adicionales para emprendimientos vinculados al turismo y al deporte.

4. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente presentamos **ponencia negativa** y proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y votar positivamente el Informe de Ponencia del Proyecto de Ley número 354 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se reduce la tarifa del impuesto al consumo para el turismo deportivo*.

Atentamente,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Coordinador Ponente



SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG
Ponente



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Ponente



ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
Ponente

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

Bogotá D.C., 17 de junio de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley No.354 de 2025 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE REDUCE LA TARIFA DEL IMPUESTO AL CONSUMO PARA EL TURISMO DEPORTIVO.", suscrito por los Honorables Representantes a la Cámara OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA, SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG, 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 AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 388 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores.

Bogotá, D. C., junio 3 de 2025

Honorable Representante

WILMER YAIR CASTELLANOS
HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

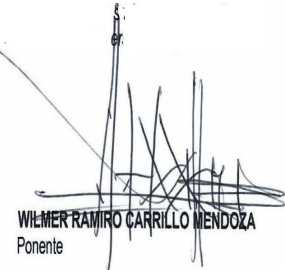
Referencia: Radicación de Ponencia para
Primer Debate.

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 157 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 388 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores*.

Cordialmente,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Coordinador Ponente



WILMER YAIR CASTELLANOS
HERNÁNDEZ
Ponente



KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Ponente



JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 388 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se habilita la creación de
beneficios en el impuesto predial para proteger la
vivienda familiar de las personas mayores.*

CONTENIDO

El presente informe está dividido en 8 secciones
que se detallan de manera enumerada a continuación:

TABLA DE CONTENIDO

- 1. TRÁMITE LEGISLATIVO
- 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY
- 3. CONSIDERACIONES DE LOS
PONENTES
- 4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL
PROYECTO DE LEY
- 5. IMPACTO FISCAL
- 6. CONFLICTO DE INTERÉS
- 7. PROPOSICIÓN
- 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

Este es un proyecto de ley ordinaria que, según
el contenido de su articulado y su justificación, le
corresponde su competencia a la Comisión Tercera
Constitucional Permanente de la Cámara de
Representantes, esto de conformidad con el tercer
inciso del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 y 183 de
la Ley 5ª de 1992.

El presente proyecto de ley es de iniciativa
congresional, y fue radicado el día 1° de octubre
de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara
de Representantes para que se le diera el trámite
dispuesto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 y
fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número
2103 del 2025. Sus autores son los honorables
Representantes *Holmes de Jesús Echeverría de
la Rosa, Ángela María Vergara González, Carlos
Edward Osorio Aguiar, Flora Perdomo Andrade,
Jaime Rodríguez Contreras, Karen Astrith Manrique
Olarte, Yenica Sugein Acosta Infante* y la honorable
Senadora *Soledad Tamayo Tamayo*.

El día 23 de abril de 2026, la Secretaría General de
la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes,
mediante Oficio número C.T.C.P.3.3.931-26C
designó como ponentes del proyecto de ley en
mención al honorable Representante *Holmes
Echeverría de la Rosa*, en calidad de coordinador
ponente y a los honorables Representantes *Wilmer
Ramiro Carrillo Mendoza, Kelyn Johana González
Duarte y Jorge Hernán Bastidas Rosero* en calidad
de ponentes.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto es facultar a los concejos municipales
y distritales, en ejercicio de su autonomía fiscal,
para establecer beneficios tributarios en relación
con el impuesto predial unificado, a favor de las

personas mayores de sesenta (60) años, propietarias,
poseedoras o usufructuarias de un único inmueble
destinado a vivienda familiar, siempre que no gocen
de pensión o que la pensión percibida sea inferior a
dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. CONSIDERACIONES DE LOS
PONENTES

El impuesto predial constituye un tributo que
recae sobre la propiedad inmueble y se genera por la
existencia misma del predio. Su base gravable está
determinada por el avalúo catastral y corresponde a
una renta endógena de propiedad de los municipios
y distritos, entidades territoriales que tienen a su
cargo su administración, recaudo y control. Esta
naturaleza territorial ha permitido que, en el marco de
la autonomía fiscal reconocida por el ordenamiento
jurídico, puedan establecerse exenciones tributarias
y tarifas preferenciales orientadas al cumplimiento
de finalidades extrafiscales.

La evolución normativa del impuesto predial en
Colombia ha sido amplia. Con la expedición de la
Ley 34 de 1920 se definió una tarifa máxima del dos
por mil (2‰), la cual fue incrementada en dos puntos
durante la década de los cuarenta con el propósito
de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la
Policía Rural.

Posteriormente, entre la década de los cincuenta
y comienzos de los años ochenta, el régimen
jurídico del impuesto no registró modificaciones
sustanciales, más allá de algunos ajustes tarifarios.

A comienzos de los años ochenta, la Misión de
Finanzas Intergubernamentales identificó diversas
problemáticas asociadas al impuesto predial, entre
ellas su inelasticidad frente al crecimiento del
Producto Interno Bruto (PIB), las deficiencias en
la administración de los cobros, la desactualización
de los avalúos catastrales y el elevado número
de exenciones existentes, las cuales cobijaban,
en promedio, cerca del diez por ciento (10%) de
los predios. De acuerdo con el informe de dicha
Misión, para 1980 las tasas efectivas de tributación
fluctuaban entre el dos y el cuatro por mil (2‰ y 4‰)
en las capitales de departamento, frente a una tarifa
nominal legal del ocho por mil (8‰). En los demás
municipios, la tarifa efectiva promedio se estimó en
el dos punto seis por mil (2,6‰), frente al cuatro por
mil (4‰) establecido legalmente. Como resultado
de estas circunstancias, la Misión concluyó que
Colombia presentaba uno de los niveles más bajos
de tributación a la propiedad dentro de los países de
América Latina.

Como respuesta a este diagnóstico se expidió la
Ley 14 de 1983, norma que introdujo modificaciones
estructurales en el manejo de los impuestos
regionales y locales. En materia de impuesto predial,
dicha ley estableció el reajuste de los avalúos
catastrales, facultó a los concejos municipales
para fijar las tarifas del tributo dentro de un rango
comprendido entre el cuatro y el doce por mil (4‰ y
12‰), y definió algunas sobretasas con destinación
específica.

Más adelante, la Ley 75 de 1986 introdujo ajustes relacionados con los criterios y períodos de actualización de los avalúos catastrales previstos en la Ley 14 de 1983.

Por su parte, la Ley 44 de 1990 representó una transformación significativa del régimen del impuesto al establecer el impuesto predial unificado mediante la integración del impuesto predial, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral. Asimismo, dispuso que la base gravable estaría constituida por el avalúo catastral o por el autoavalúo, una vez implementado el mecanismo de declaración anual del impuesto.

Igualmente, dicha ley modificó el rango tarifario para situarlo entre el uno y el dieciséis por mil (1% y 16‰), manteniendo la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el treinta y tres por mil (33‰) los lotes urbanizables no urbanizados.

Para la determinación de las tarifas, los concejos municipales debían observar criterios de progresividad, teniendo en cuenta factores como el estrato socioeconómico, el uso del suelo en el sector urbano y la antigüedad de la formación o actualización catastral.

De otra parte, la Ley 44 de 1990 dispuso que al menos el diez por ciento (10%) del recaudo obtenido por concepto del impuesto predial se destinará a financiar fondos de habilitación de vivienda para estratos bajos y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Asimismo, estableció que el Gobierno nacional, previo concepto del CONPES, fijaría los incrementos anuales de los avalúos catastrales dentro de márgenes no inferiores al setenta por ciento (70%) ni superiores al ciento por ciento (100%) del Índice de Precios al Consumidor observado.

Los criterios aplicables a los reajustes anuales de los avalúos fueron posteriormente revisados por la Ley 242 de 1995, que incorporó el criterio de meta de inflación total, y por la Ley 388 de 1997, que diferenció dichos incrementos de acuerdo con la naturaleza del predio. Para el caso de Bogotá, el Decreto Ley 1421 de 1993 dispuso que, a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto correspondería al valor determinado mediante autoavalúo por el contribuyente, sin que este pudiera ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior.

En años recientes, algunas entidades territoriales han adoptado medidas orientadas a aliviar la carga tributaria de determinados grupos poblacionales, particularmente de las personas adultas mayores. Es el caso de ciudades como Medellín, Barranquilla, Cali y Armenia, donde se han implementado mecanismos de alivio o beneficios relacionados con el impuesto predial. No obstante, actualmente no existe una disposición de alcance nacional que habilite de manera general a todos los municipios y distritos del país para establecer beneficios prediales dirigidos a esta población.

La iniciativa bajo estudio encuentra fundamento en el deber constitucional de protección reforzada que el Estado debe brindar a las personas adultas mayores, en atención a las condiciones particulares de vulnerabilidad que pueden derivarse del proceso de envejecimiento y que, en determinados casos, limitan el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado, particularmente en la Sentencia T-066 de 2020, que los artículos 13 y 46 de la Constitución Política consagran la obligación de otorgar una protección especial a aquellos grupos poblacionales que, por sus condiciones de vulnerabilidad, enfrentan mayores dificultades para alcanzar una igualdad material y efectiva. Dentro de estos grupos se encuentran las personas adultas mayores, quienes han sido reconocidas de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional como sujetos de especial protección constitucional.

La Corte ha precisado que los cambios fisiológicos asociados al envejecimiento pueden representar obstáculos para el ejercicio autónomo de los derechos fundamentales, generando cargas adicionales que no enfrentan otros sectores de la población. No obstante, también ha sido enfática en señalar que la vejez no puede equipararse a enfermedad, incapacidad o pérdida de la capacidad de aportar activamente a la sociedad. Por el contrario, ha destacado que muchas personas adultas mayores continúan desempeñando un papel fundamental en sus familias y comunidades, razón por la cual merecen una protección especial por parte del Estado, la sociedad y la familia, en los términos previstos por el artículo 46 de la Constitución Política.

En esa misma línea, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la especial protección otorgada a las personas mayores busca garantizar condiciones reales de igualdad en el goce de sus derechos, mediante la adopción de medidas orientadas a prevenir situaciones de exclusión, marginación o vulneración de sus garantías fundamentales. Tales medidas permiten reconocer las particularidades de este grupo poblacional y promover espacios que favorezcan su participación e inclusión dentro del tejido social.

La Corte Constitucional también ha advertido que la condición de sujeto de especial protección adquiere especial relevancia cuando se encuentran comprometidos derechos relacionados con la dignidad humana, la salud, el mínimo vital o la subsistencia en condiciones dignas. En estos eventos, corresponde a las autoridades actuar con especial diligencia y aplicar criterios protectores que permitan superar las barreras que enfrentan las personas adultas mayores para el ejercicio efectivo de sus derechos.

De igual manera, mediante la Sentencia T-252 de 2017, la Corte resaltó que la materialización del artículo 46 de la Constitución implica la adopción de medidas que permitan a los adultos mayores superar

situaciones de marginación y carencia de poder en aquellos espacios que inciden directamente en sus condiciones de vida. Asimismo, destacó que las instituciones deben procurar maximizar la calidad de vida de esta población, favorecer su inclusión social y promover mecanismos de discriminación positiva orientados a compensar las situaciones de vulnerabilidad derivadas del paso del tiempo.

En consecuencia, la protección reforzada reconocida por el ordenamiento constitucional encuentra justificación en el hecho de que determinados sectores de la población, entre ellos las personas adultas mayores, pueden verse expuestos con mayor facilidad a circunstancias que comprometan el goce efectivo de sus derechos. Bajo esa premisa, resulta pertinente evaluar mecanismos que permitan mitigar las cargas económicas que afectan a este grupo poblacional y que, en determinados casos, pueden comprometer su estabilidad patrimonial, su mínimo vital y sus condiciones de vida digna.

A partir de los fundamentos constitucionales y jurisprudenciales anteriormente expuestos, resulta pertinente examinar las razones que sustentan la conveniencia de la presente iniciativa desde diferentes perspectivas. En efecto, la problemática que busca atender el proyecto trasciende el ámbito estrictamente tributario, pues involucra elementos relacionados con la protección de la vivienda familiar, la garantía de condiciones de vida digna para las personas adultas mayores y la necesidad de armonizar los principios de equidad, progresividad y justicia social con la autonomía fiscal de las entidades territoriales. En ese sentido, el análisis de la propuesta se desarrolla a partir de las siguientes consideraciones:

3.1. Problemática que pretende atender el proyecto

Uno de los principales fundamentos de la iniciativa radica en la necesidad de atender las dificultades que enfrentan numerosas personas adultas mayores para asumir el pago del impuesto predial sobre los inmuebles destinados a su vivienda familiar.

Si bien el impuesto predial constituye una fuente fundamental de financiación para los municipios y distritos, su aplicación puede generar efectos particularmente gravosos para ciertos sectores de la población que, debido a sus condiciones económicas y sociales, cuentan con una menor capacidad para asumir el incremento progresivo de las cargas tributarias asociadas a la propiedad inmueble.

En el caso de las personas mayores de sesenta años, factores como la disminución de los ingresos, la pérdida de capacidad productiva, el deterioro de las condiciones de salud, la dependencia económica o incluso situaciones de abandono familiar pueden dificultar significativamente el cumplimiento oportuno de las obligaciones derivadas del impuesto predial.

A ello se suma el incremento experimentado en los avalúos catastrales durante los últimos años, así como los efectos de la inflación sobre el costo de vida, circunstancias que han aumentado el valor de las obligaciones tributarias asociadas a la propiedad inmueble y que, en determinados casos, pueden traducirse en procesos de cobro coactivo, embargos e incluso riesgos de pérdida de la vivienda familiar.

Esta situación adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado que las instituciones deben procurar maximizar la calidad de vida de las personas adultas mayores, garantizando su inclusión social y otorgándoles un trato preferencial cuando las circunstancias así lo ameriten. Bajo esa perspectiva, la iniciativa busca habilitar mecanismos que permitan a las entidades territoriales adoptar medidas de alivio tributario orientadas a evitar que el impuesto predial se convierta en una carga desproporcionada para este grupo poblacional.

De esta manera, el proyecto pretende ofrecer una herramienta jurídica que permita a los concejos municipales y distritales, en ejercicio de su autonomía fiscal, valorar las condiciones particulares de los adultos mayores y establecer beneficios tributarios dirigidos a proteger la vivienda familiar y garantizar condiciones materiales de existencia digna.

3.2. Consideraciones de carácter técnico y demográfico

Desde una perspectiva técnica y demográfica, la iniciativa cobra relevancia en un contexto de envejecimiento progresivo de la población colombiana. De acuerdo con las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el año 2020 Colombia contaba con una población estimada de 6.808.641 personas adultas mayores, de las cuales 3.066.140 correspondían a hombres, equivalentes al 45%, y 3.742.501 a mujeres, equivalentes al 55%.

Las cifras demográficas evidencian una transformación significativa en la estructura poblacional del país. Mientras que en 1953 se registraban 529 personas centenarias, para el año 2023 esta cifra se estimó en aproximadamente 19.400 personas, fenómeno que refleja una mayor expectativa de vida y un incremento sostenido de la población adulta mayor.

Asimismo, los departamentos con mayor participación de personas mayores dentro de su población son Quindío (19,2%), Caldas (18,7%), Risaralda (17,8%) y Tolima (17,2%), lo que demuestra que el envejecimiento poblacional constituye una realidad cada vez más relevante en diversas regiones del país.

Las condiciones de convivencia también permiten dimensionar las necesidades particulares de este grupo poblacional. Según las cifras reportadas por el DANE, el 29,2% de las personas adultas mayores reside en hogares conformados únicamente por dos personas, mientras que el 14,2% vive sola, circunstancia que puede incrementar los

niveles de vulnerabilidad económica y social frente a situaciones imprevistas.

En materia laboral, se observa que una proporción importante de adultos mayores continúa vinculada a actividades económicas como agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (26,8%), comercio y reparación de vehículos (18,1%), así como actividades artísticas, recreativas y otros servicios (9,7%). Lo anterior evidencia que una parte significativa de esta población continúa generando ingresos mediante actividades productivas, muchas veces caracterizadas por altos niveles de informalidad e inestabilidad económica.

En consecuencia, las tendencias demográficas actuales muestran que las personas adultas mayores constituyen un grupo poblacional cada vez más representativo dentro de la sociedad colombiana, circunstancia que demanda la adopción de instrumentos normativos que permitan responder de manera adecuada a sus necesidades y condiciones particulares.

3.3. Consideraciones de carácter económico y tributario

Desde el punto de vista económico, la iniciativa busca atender una situación que puede generar efectos regresivos para determinados contribuyentes adultos mayores propietarios, poseedores o usufructuarios de vivienda familiar.

Actualmente, Colombia no cuenta con un mecanismo de alcance nacional que habilite beneficios específicos en materia de impuesto predial para personas mayores, situación que contrasta con experiencias implementadas en otros países de la región, tales como México, Perú y Argentina, donde existen tratamientos preferenciales dirigidos a este grupo poblacional bajo determinadas condiciones.

La relevancia de esta discusión radica en la naturaleza misma del impuesto predial. Al tratarse de un tributo de carácter real, su determinación se encuentra asociada fundamentalmente al valor del inmueble y no a la capacidad económica del contribuyente. En consecuencia, el monto del impuesto puede incrementarse como resultado de actualizaciones catastrales o valorizaciones del predio, aun cuando los ingresos de su propietario permanezcan estables o incluso disminuyan.

Esta situación puede generar escenarios de inequidad para las personas adultas mayores que, en muchos casos, experimentan una reducción progresiva de sus ingresos como consecuencia del retiro de la actividad laboral, la insuficiencia pensional o la dependencia económica de terceros. Bajo estas circunstancias, el cumplimiento de las obligaciones tributarias asociadas a la propiedad inmueble puede representar una carga significativamente más gravosa que para otros grupos poblacionales que se encuentran en etapas económicamente más activas.

Precisamente por ello, diversos sistemas tributarios han incorporado tratamientos diferenciales orientados a corregir los efectos regresivos que pueden derivarse de determinados

tributos. Tales mecanismos responden a los principios constitucionales de equidad, justicia y progresividad tributaria, permitiendo reconocer situaciones particulares que justifican un tratamiento especial para ciertos contribuyentes.

En ese sentido, la iniciativa no crea una exención automática ni impone una disminución obligatoria de ingresos a las entidades territoriales. Por el contrario, propone facultar a los concejos municipales y distritales para que, dentro del ámbito de su autonomía fiscal y previo análisis de impacto financiero, puedan establecer beneficios tributarios dirigidos a proteger a los adultos mayores que cumplan los requisitos definidos en la ley.

3.4. Consideraciones de carácter social y psicosocial

Además de los aspectos económicos, la iniciativa encuentra sustento en diversas consideraciones de carácter social y psicosocial relacionadas con las condiciones propias del envejecimiento.

Diversos estudios han señalado que la vejez implica transformaciones que trascienden los cambios biológicos propios del paso del tiempo. Según el Instituto Nacional de la Persona Adulta Mayor de México, esta etapa de la vida suele estar acompañada por modificaciones en los roles sociales, cambios en las relaciones familiares y comunitarias, procesos de adaptación a nuevas tecnologías y ajustes en las dinámicas cotidianas.

Desde esta perspectiva, autores como Robert Atchley han destacado que la capacidad de adaptación durante el envejecimiento se encuentra estrechamente relacionada con los hábitos, estilos de vida y experiencias acumuladas a lo largo del ciclo vital. No obstante, ello no impide que las personas mayores deban enfrentar circunstancias que pueden afectar su bienestar emocional, social y económico.

Entre las situaciones frecuentemente asociadas a esta etapa se encuentran la pérdida de seres queridos, la disminución de redes de apoyo, la soledad, el aislamiento, la reducción de la convivencia intergeneracional y diversas formas de dependencia económica o emocional. Tales circunstancias pueden derivar en afectaciones significativas sobre la calidad de vida de las personas mayores.

A ello se suma la incidencia de enfermedades neurodegenerativas y trastornos de salud mental que afectan de manera particular a esta población. Patologías como Alzheimer, demencia, Parkinson, ictus y Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA), así como condiciones asociadas a ansiedad, estrés y depresión, constituyen factores que pueden incrementar las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores y demandar mayores recursos económicos para su atención y cuidado.

Las cifras citadas en la exposición de motivos evidencian que, además de los problemas de salud, una proporción importante de las personas mayores reporta dificultades económicas, pérdidas familiares, responsabilidades de cuidado y situaciones de

violencia intrafamiliar, elementos que inciden directamente en su bienestar y estabilidad emocional.

Bajo este contexto, la posibilidad de establecer alivios tributarios sobre la vivienda familiar constituye una medida que puede contribuir a disminuir factores de incertidumbre económica y fortalecer las condiciones materiales necesarias para una vejez digna. Adicionalmente, puede evitar situaciones de embargo o pérdida de vivienda derivadas de dificultades en el pago del impuesto predial, favoreciendo la permanencia de las personas mayores en sus entornos familiares y comunitarios.

Por lo anterior, la iniciativa incorpora un componente de justicia social orientado a brindar herramientas que permitan a las entidades territoriales adoptar medidas de apoyo para este grupo poblacional, sin desconocer la autonomía fiscal de los municipios y distritos ni comprometer de manera desproporcionada sus finanzas, en la medida en que cualquier beneficio deberá sujetarse a criterios de sostenibilidad fiscal y a los límites previstos en la ley.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa objeto de estudio encuentra sustento en antecedentes comparados, disposiciones constitucionales y legales vigentes, así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con la autonomía territorial, la potestad tributaria de las entidades territoriales y la competencia del legislador para establecer marcos normativos generales que orienten el ejercicio de dichas facultades.

4.1. Referentes internacionales

La adopción de beneficios tributarios dirigidos a proteger a las personas adultas mayores no constituye una medida aislada dentro del derecho comparado. Por el contrario, diversos ordenamientos jurídicos han implementado mecanismos orientados a aliviar la carga tributaria asociada a la propiedad inmueble para esta población.

En México D.F. se han establecido beneficios fiscales dirigidos a los adultos mayores, los cuales se extienden incluso a otros grupos poblacionales que requieren especial protección, tales como personas con discapacidad y madres cabeza de familia con dependientes económicos.

De igual forma, en Lima (Perú) se contempla un régimen especial de descuentos en el impuesto predial para personas mayores que cumplan determinadas condiciones relacionadas con la edad, la titularidad de un único inmueble destinado a vivienda y determinados límites de ingresos. Este beneficio puede ser aplicado tanto a pensionados como a personas que no reciben pensión.

Por su parte, en Argentina existen diversas jurisdicciones que reconocen exenciones totales o parciales del impuesto inmobiliario para jubilados, pensionados, personas con discapacidad, excombatientes y otros grupos poblacionales que

acrediten determinadas condiciones económicas y patrimoniales.

Estos antecedentes permiten evidenciar que la utilización de instrumentos tributarios para proteger a las personas adultas mayores constituye una práctica reconocida en distintos ordenamientos jurídicos y una herramienta legítima para materializar principios de equidad y justicia social.

4.2. Fundamento constitucional

La propuesta legislativa encuentra respaldo en diversos mandatos constitucionales relacionados con la autonomía territorial, los principios que orientan el sistema tributario y la protección especial que el Estado debe brindar a determinados grupos poblacionales.

En primer lugar, el artículo 317 de la Constitución Política establece que únicamente los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, disposición que reconoce la naturaleza territorial del impuesto predial y la titularidad que sobre este tributo ostentan los municipios y distritos.

Por su parte, el numeral 9 del artículo 95 superior consagra como deber de toda persona contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, principios que deben orientar tanto la creación como la aplicación de las cargas tributarias.

De igual manera, el artículo 363 de la Constitución dispone que el sistema tributario colombiano se fundamenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, postulados que constituyen criterios orientadores para el diseño de instrumentos fiscales que permitan atender situaciones de vulnerabilidad y garantizar una distribución razonable de las cargas públicas.

Bajo este marco constitucional, la iniciativa no pretende establecer directamente una exención tributaria sobre el impuesto predial ni modificar los elementos esenciales del tributo. Por el contrario, busca facultar a los concejos municipales y distritales para que, en ejercicio de sus competencias y de su autonomía fiscal, evalúen la posibilidad de establecer beneficios tributarios dirigidos a una población que goza de especial protección constitucional.

4.3. Fundamento legal

La evolución normativa del impuesto predial evidencia que el legislador ha reconocido históricamente competencias a los concejos municipales para definir aspectos relacionados con las tarifas, beneficios y administración de este tributo.

Entre las principales disposiciones que conforman el marco normativo del impuesto predial se encuentran la Ley 34 de 1920, la Ley 14 de 1983, la Ley 75 de 1986, la Ley 44 de 1990, la Ley 242 de 1995 y la Ley 388 de 1997, normas que han regulado progresivamente aspectos relacionados con la determinación de la base gravable, las tarifas, los avalúos catastrales y las facultades de las entidades territoriales en esta materia.

Estas disposiciones constituyen el soporte normativo sobre el cual se ha desarrollado el actual régimen jurídico del impuesto predial y reflejan la participación concurrente del legislador y de las entidades territoriales en la estructuración del tributo.

En lo que respecta a la competencia del Congreso de la República, la presente iniciativa encuentra fundamento en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política.

De conformidad con el artículo 114 superior, corresponde al Congreso reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración. A su vez, el artículo 150 establece que corresponde al Congreso hacer las leyes y ejercer, entre otras funciones, la de interpretar, reformar y derogar las leyes, así como expedir las disposiciones necesarias para el adecuado desarrollo del ordenamiento jurídico.

En concordancia con dichas disposiciones constitucionales, la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, dispone en su artículo 6º que el Congreso ejerce función legislativa para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación. Así mismo, los artículos 139 y 140 de la misma normativa reconocen la facultad de los Senadores y Representantes a la Cámara para presentar proyectos de ley individualmente o a través de las bancadas.

De otra parte, la Ley 3ª de 1992 establece la distribución de competencias entre las Comisiones Constitucionales Permanentes del Congreso de la República. Conforme a lo previsto en su artículo 2º, corresponde a la Comisión Tercera Constitucional Permanente conocer, entre otros asuntos, de hacienda y crédito público, impuestos y contribuciones, exenciones tributarias, regulación económica y demás materias relacionadas con la actividad financiera y tributaria del Estado.

En consecuencia, la iniciativa legislativa y el trámite asignado a la Comisión Tercera Constitucional Permanente encuentran pleno respaldo en las disposiciones constitucionales y legales que regulan la función legislativa del Congreso de la República.

4.4. Antecedentes reglamentarios y experiencias territoriales

A nivel territorial existen experiencias que demuestran la viabilidad de implementar beneficios tributarios dirigidos a determinados grupos poblacionales mediante decisiones adoptadas por los propios concejos municipales.

Es el caso del Estatuto Tributario de Armenia, del Acuerdo número 007 de 2021 de Barranquilla y del Acuerdo número 0469 de 2019 de Cali, instrumentos que contemplan beneficios relacionados con el impuesto predial y que evidencian que las entidades territoriales han venido utilizando mecanismos de alivio tributario dentro del ámbito de sus competencias.

Estas experiencias permiten constatar que la iniciativa no introduce una figura ajena al ordenamiento jurídico colombiano, sino que busca brindar un marco legal que permita extender este tipo de herramientas a otras entidades territoriales que consideren pertinente adoptarla.

4.5. Fundamento jurisprudencial

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente en torno a la relación existente entre la autonomía territorial y la competencia legislativa en materia tributaria.

Las Sentencias C-517 de 2007, C-903 de 2011, C-304 de 2012 y C-257 de 2022 han reiterado que, aunque la facultad de gravar la propiedad inmueble corresponde a los municipios y distritos, el Congreso de la República conserva la competencia para expedir disposiciones generales que orienten el ejercicio de dicha potestad tributaria.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el legislador puede establecer marcos normativos, criterios orientadores y reglas generales aplicables a los tributos territoriales, siempre que no suprima la capacidad decisoria de las entidades territoriales ni desconozca el núcleo esencial de su autonomía fiscal.

En ese sentido, la iniciativa objeto de estudio se enmarca dentro de la competencia constitucional del Congreso para establecer criterios generales que permitan armonizar principios de equidad y protección reforzada de las personas mayores con la autonomía tributaria de los municipios y distritos, manteniendo en cabeza de estos últimos la decisión final sobre la adopción y alcance de los beneficios previstos.

5. IMPACTO FISCAL

Si bien el artículo 154 de la Constitución reserva al Gobierno nacional la iniciativa en materia de exenciones sobre tributos de carácter nacional, la jurisprudencia constitucional (C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-932 de 2009 y C-066 de 2018) ha precisado que dicha iniciativa puede materializarse no solo con la presentación inicial, sino también a través del aval o coadyuvancia otorgada durante el trámite legislativo. En el caso de la presente iniciativa, que se refiere a un tributo territorial, esta regla no resulta aplicable de manera estricta; sin embargo, se deja constancia de que el Gobierno nacional podrá presentar sus consideraciones y coadyuvar la propuesta durante el debate parlamentario.

Así mismo, y en concordancia con las disposiciones legales del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que *“...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”*; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido *“expresamente en la*

exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En este sentido, la presente iniciativa, al facultar la concesión de beneficios en el impuesto predial, reconoce la posibilidad de un impacto en las finanzas territoriales, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir Concepto frente a esta iniciativa y que, tal como reza la ley en mención, podrá darse en Cualquier Tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

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

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

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

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

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

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

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

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

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: *“... los primeros tres incisos del 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...”*. (Negrita por fuera de texto).

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

Ahora bien, en desarrollo de lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y de las consideraciones jurisprudenciales anteriormente expuestas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto sobre la iniciativa mediante comunicación recibida en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 28 de mayo de 2026.

Al respecto, es pertinente pronunciarse sobre las observaciones formuladas por dicha cartera ministerial, particularmente porque, si bien el concepto fue emitido en el marco de las competencias previstas en la Ley 819 de 2003, los argumentos allí contenidos no se encuentran dirigidos principalmente

a cuestionar la viabilidad fiscal de la iniciativa ni a presentar una evaluación técnica de sus eventuales efectos sobre las finanzas territoriales. Por el contrario, las consideraciones expuestas se orientan, en su mayoría, a plantear reparos relacionados con la interpretación de disposiciones constitucionales relativas a la autonomía territorial, el alcance de la competencia legislativa del Congreso de la República y la eventual procedencia de beneficios tributarios respecto de tributos de propiedad de las entidades territoriales.

En consecuencia, y en atención al deber que tiene el Congreso de valorar y analizar los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, sin que ello implique la obligatoriedad de acoger las conclusiones allí contenidas, se exponen las razones por las cuales consideran que las observaciones formuladas no desvirtúan la constitucionalidad, conveniencia y viabilidad jurídica del Proyecto de Ley número 388 de 2025 Cámara y, por tanto, no constituyen un motivo suficiente para impedir que la iniciativa continúe su trámite legislativo:

Frente a la posible vulneración de la autonomía territorial prevista en el artículo 287 de la Constitución Política, se estima que el proyecto no desconoce ni sustituye las competencias de los municipios y distritos sobre el impuesto predial. Por el contrario, la iniciativa parte precisamente del reconocimiento de que se trata de una renta endógena de propiedad de las entidades territoriales y, por esa razón, se abstiene de crear directamente exenciones o beneficios tributarios obligatorios.

La propuesta legislativa se limita a establecer una habilitación legal para que los concejos municipales y distritales, si así lo consideran conveniente y de acuerdo con sus realidades fiscales particulares, puedan crear beneficios tributarios dirigidos a personas mayores de sesenta años que cumplan determinadas condiciones de vulnerabilidad económica. En consecuencia, la decisión final sobre la procedencia, alcance, porcentaje, duración y condiciones específicas del beneficio continúa radicada en las autoridades territoriales competentes, quienes conservan plenamente su capacidad de decisión y regulación.

Por esta razón, no resulta acertado afirmar que la iniciativa vacía de contenido la autonomía territorial o sustituye la facultad tributaria de los municipios. Antes bien, el proyecto reconoce dicha autonomía y la fortalece al proporcionar una herramienta jurídica que permite a los concejos municipales adoptar medidas de política tributaria orientadas a proteger a una población especialmente vulnerable, siempre dentro de los límites de sostenibilidad fiscal y responsabilidad presupuestal que cada entidad territorial determine.

De igual manera, frente a la referencia realizada por el Ministerio al artículo 294 de la Constitución Política, es necesario precisar que el proyecto no concede exenciones tributarias por vía legal ni

impone tratamientos preferenciales obligatorios sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales. La iniciativa tampoco ordena a los municipios otorgar beneficios, ni establece exenciones automáticas aplicables de manera inmediata.

Por el contrario, el articulado propuesto configura una autorización legal de carácter facultativo, cuya implementación depende exclusivamente de la voluntad de los concejos municipales y distritales. La norma proyectada no sustituye la competencia local ni determina de manera directa el beneficio tributario, circunstancia que permite diferenciar claramente la propuesta de aquellos eventos en los cuales el legislador crea exenciones territoriales obligatorias o modifica directamente los elementos esenciales de un tributo territorial.

Adicionalmente, la iniciativa persigue una finalidad constitucionalmente legítima y particularmente relevante, consistente en promover la protección de las personas adultas mayores, población respecto de la cual la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han reconocido un deber reforzado de protección por parte del Estado.

Finalmente, resulta pertinente destacar que el propio proyecto incorpora salvaguardas orientadas a preservar la estabilidad financiera de los municipios y distritos. Entre ellas se encuentran la exigencia de estudios de impacto fiscal y viabilidad financiera, el carácter personal e intransferible del beneficio, la limitación temporal de su otorgamiento y la plena facultad de los concejos municipales para decidir si adoptan o no la medida. Estos elementos evidencian que la iniciativa procura armonizar la protección de las personas mayores con los principios de autonomía territorial, responsabilidad fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por las razones expuestas, se estima procedente continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley y someter su contenido a la consideración de la Comisión para que sea el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales, quien adopte la decisión correspondiente.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

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

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un

proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

- *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”*

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

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

En virtud de lo anterior, eventualmente podrían configurarse situaciones de conflicto de interés en la discusión y votación del presente proyecto de ley para aquellos congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que cumplan las condiciones previstas en la iniciativa como potenciales beneficiarios de los alivios tributarios que puedan ser establecidos por los concejos municipales y distritales, esto es, personas mayores de sesenta (60) años, propietarias, poseedoras o usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no perciban pensión o cuya pensión sea inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que del trámite legislativo pueda derivarse un beneficio particular, actual y directo en los términos previstos por la Ley 5ª de 1992 y la Ley 2003 de 2019.

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

7. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente presentamos **PONENCIA POSITIVA** y proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y votar positivamente el Informe de Ponencia del Proyecto de Ley número 388 de 2025 Cámara, por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Coordinador Ponente

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Ponente

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Ponente

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Ponente

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 388 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores.

El Congreso de Colombia,
DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto facultar a los concejos municipales y distritales, en ejercicio de su autonomía fiscal, para establecer beneficios tributarios en relación con el impuesto predial unificado, a favor de las personas mayores de sesenta (60) años, propietarias, poseedoras o usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, siempre que no gocen de pensión o que la pensión percibida sea inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

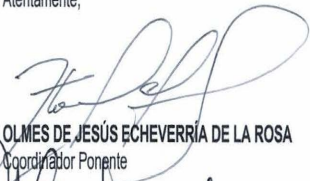
Artículo 2º. Los concejos municipales y distritales podrán conceder, exenciones parciales o totales sobre el impuesto predial unificado en favor de los contribuyentes descritos en el artículo anterior, siempre que:

1. Se trate de un único inmueble destinado a vivienda familiar.
2. El beneficio sea estrictamente personal e intransferible.
3. El beneficio tenga un término máximo de diez (10) años, en concordancia con el artículo 38 de la Ley 14 de 1983.
4. Exista estudio de impacto fiscal y viabilidad financiera que garantice la sostenibilidad del municipio o distrito.

Artículo 3°. Reglamentación territorial. Los concejos municipales y distritales deberán reglamentar en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley, los requisitos, procedimientos y condiciones para acceder a los beneficios aquí previstos observando los principios de equidad, eficiencia, progresividad y solidaridad y respetando la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, así como lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en materia de impacto fiscal.

Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Coordinador Ponente


WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Ponente


KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Ponente


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Ponente

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

Bogotá D.C., 16 de junio de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.388 de 2025 Cámara, “POR MEDIO DE LA CUAL SE HABILITA LA CREACIÓN DE BENEFICIOS EN EL IMPUESTO PREDIAL PARA PROTEGER LA VIVIENDA FAMILIAR DE LAS PERSONAS MAYORES”, suscrito por los Honorables Representantes a la Cámara OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA, KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 186 DE 2025 CÁMARA**

por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

Bogotá, D. C., 17 de junio de 2026

Carlos Arturo Vallejo Beltrán

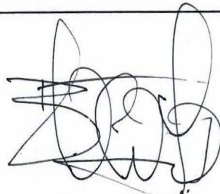
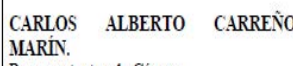
Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 186 de 2025 Cámara, por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

En atención a la honrosa designación que se nos ha hecho por la mesa directiva, en cumplimiento del mandato Constitucional y con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley 186 de 2025 Cámara, *por medio del cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.*

Cordialmente,

 ETNA TÁMARA ARGOTE Representante a la Cámara. Pacto Histórico.	 MARÍA DEL MAR PIZARRO. Representante a la Cámara. Pacto Histórico.
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN. Representante a la Cámara. Partido COMUNES	

La presente ponencia contiene:

- I. ANTECEDENTES
- II. CONTENIDO DEL PROYECTO
- III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
- IV. MARCO LEGAL
- V. IMPACTO FISCAL
- VI. CONFLICTO DE INTERÉS
- VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- VIII. REFERENCIAS
- IX. PROPOSICIÓN
- I. ANTECEDENTES

El martes 5 de agosto de 2025, el honorable Representante a la Cámara por La Guajira *Juan*

Loreto Gómez Soto radicó en la Comisión Tercera de Cámara el proyecto de ley, *por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas*, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1432 de 2025 el 15 de agosto de 2025.

El día 10 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, designó mediante C.T.C.P.3.3.208-25C como coordinadora ponente a la honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón* y, como ponentes, a los honorables Representante *María del Mar Pizarro García* y honorable Representante *Carlos Alberto Carreño Marín*.

El 25 de marzo de 2026, se realizó sesión presencial de la Honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, para el estudio, discusión y votación en primer debate del Proyecto de Ley número 186 de 2025, *por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas*.

El 25 de marzo de 2026, fue publicado el texto definitivo aprobado en primer debate en sesión de la Honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 186 de 2025 “Por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas”.

El día 6 de abril de 2026 la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, designó mediante C.T.C.P.3.3.836C-26 como coordinadora ponente a la honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón* y, como ponentes, a los honorables Representante *María del Mar Pizarro García* y honorable Representante *Carlos Alberto Carreño Marín*.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto tiene como objetivo crear una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones (SGP) destinada a las comunidades afrocolombianas, con el fin de proteger y preservar su patrimonio cultural y territorial, al tiempo que se fortalecen proyectos de infraestructura social, económica y cultural en sus territorios.

El proyecto se titula “por medio del cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas”.

El proyecto consta de cinco artículos. El artículo 1° define el objeto de la ley, centrado en garantizar la protección cultural y territorial de estas comunidades mediante la asignación especial. El artículo 2° modifica el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001, estableciendo que del total de recursos del SGP se deducirá un 4,5%, del cual el 0,5% se asignará a las comunidades afrocolombianas, junto con porcentajes específicos para resguardos indígenas, municipios ribereños del Magdalena, programas de alimentación escolar y el Fonpet. El artículo 3° precisa que serán beneficiarios

los Consejos Comunitarios con titulación colectiva del territorio debidamente reportados ante el Ministerio del Interior. El artículo 4° regula la distribución y administración de los recursos, que se hará en proporción a la población afrocolombiana reportada; dichos fondos serán administrados por los municipios, en coordinación con los Consejos Comunitarios mediante contratos anuales, y podrán destinarse libremente a proyectos de inversión incluidos en los planes de vida o conforme a usos y costumbres, con medidas de control, registros administrativos y fortalecimiento de capacidades técnicas. Finalmente, el artículo 5° establece la vigencia de la ley desde su publicación y deroga las disposiciones contrarias.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley constituye un avance fundamental en el reconocimiento de los derechos históricos de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), en consonancia con la Constitución (artículos 7°, 68 y 176), la Ley 70 de 1993 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-955/2003, C-461/2008). La propuesta de asignar un 0,5% del SGP a estas comunidades corrige una iniquidad frente al reconocimiento ya existente para los resguardos indígenas (con una participación de 0,52% del SGP), y materializa el mandato de equidad étnica y cultural.

Las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras constituyen una de las expresiones más importantes de la diversidad étnica - cultural de Colombia. Con una población de 4.671.160 personas, según la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2018), representan un sector demográfico significativo, más del doble de la población auto reconocida como indígena (1.905.617 personas de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda, DANE 2018). Estas comunidades han sido protagonistas en la construcción de la nación, aportando su trabajo, su cultura, sus tradiciones al desarrollo histórico, social y económico del país. Sin embargo, enfrentan una desigualdad estructural que se refleja en mayores tasas de pobreza, menor acceso a servicios básicos y rezagos en infraestructura social, educativa y productiva.

El Sistema General de Participaciones (SGP) es el principal instrumento de transferencia de recursos desde el Presupuesto General de la Nación a departamentos, distritos y municipios, garantizando la financiación de servicios esenciales como salud, educación y saneamiento básico. El SGP, que en muchas entidades territoriales constituye entre el 60% y 70% del presupuesto municipal, ha sido fundamental para la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales y para la atención de las necesidades básicas de la población.

Tras la reforma introducida por el Decreto número 1049 de 2024, el porcentaje del presupuesto

nacional destinado al SGP aumentará gradualmente del 24% actual al 39.5% en los próximos catorce años, fortaleciendo su capacidad de cubrir sectores y poblaciones históricamente desatendidas. Este crecimiento progresivo del SGP hace viable la creación de una asignación especial para las comunidades afrocolombianas, sin detrimento de las transferencias regulares a municipios y departamentos ni impacto fiscal negativo para la Nación.

En este proyecto también se propone que la administración de estos recursos este por parte de los Consejos Comunitarios, lo que responde a su condición de autoridades propias reconocidas por la Ley 70 de 1993 y respaldadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias como T-955 de 2003 y C-461 de 2008), que ha resaltado su papel en la gestión del territorio, los planes de vida y la representación de sus comunidades. Estos Consejos cuentan con estructuras de planeación participativa, planes de vida y mecanismos de control social que permiten ejecutar recursos de forma transparente, siempre en coordinación con los municipios a través de contratos de administración que aseguren la trazabilidad del gasto.

La creación de esta asignación especial cumple con tres objetivos estratégicos fundamentales. En primer lugar, busca reducir las brechas socioeconómicas y de infraestructura que afectan a las comunidades afrocolombianas mediante inversiones focalizadas en educación, salud, emprendimiento y desarrollo productivo sostenible. En segundo lugar, procura proteger y preservar su patrimonio cultural y territorial, garantizando que los recursos se inviertan en proyectos alineados con sus planes de vida y prácticas culturales propias. Finalmente, fortalece la autonomía y gobernanza comunitaria sin menoscabar la autonomía de los municipios y departamentos, ya que los recursos fluyen a través de las entidades territoriales, pero con administración diferenciada junto a participación activa de los Consejos Comunitarios.

Asimismo, esta medida no disminuye la autonomía territorial de los entes locales, pues no sustituye ni reduce las transferencias que estos reciben del SGP. Por el contrario, genera un esquema de coejecución que obliga a los municipios a coordinarse con las comunidades, fomentando un uso más eficiente y participativo de los recursos públicos. Además, la ley prevé mecanismos de monitoreo y control, fortaleciendo la estrategia nacional prevista en el Decreto 28 de 2008, para asegurar transparencia y buen uso de los fondos.

La necesidad de esta política también se sustenta en los indicadores de desarrollo humano. Estudios del DANE y del PNUD señalan que las comunidades afrocolombianas, particularmente en zonas rurales del Pacífico y el Caribe, presentan brechas significativas en acceso a agua potable, educación de calidad, servicios de salud y conectividad productiva. Estos rezagos no solo limitan su desarrollo económico, sino que perpetúan condiciones de exclusión que

contravienen el mandato constitucional de equidad e inclusión.

El texto original contempla que los recursos sean de “libre destinación”, lo cual, si bien busca reconocer la autonomía de los Consejos Comunitarios y sus planes de vida, puede derivar en riesgos de dispersión y baja efectividad del gasto. La literatura al respecto ha mostrado que la focalización de transferencias con destino específico maximiza los impactos en reducción de pobreza, acceso a servicios básicos y fortalecimiento de capacidades locales, y previene la disolución de recursos en entornos de alta desigualdad y baja capacidad institucional.

El Banco Interamericano de Desarrollo (2023) una de las recomendaciones generales de política para reducción de la pobreza y desigualdad, es que para aumentar el impacto positivo en poblaciones vulnerables, no solo se debe aumentar el presupuesto, sino que también incluye mejorar la focalización de los programas y el proceso continuo de recertificación de quiénes pertenecen o no a ese grupo vulnerable. En este aspecto de la mejora de la focalización, es importante analizar el diseño y la implementación de los programas de transferencias.

Las iniciativas para proveer recursos a distintos grupos con enfoque étnico se justifican en la prevalencia de la pobreza entre, por ejemplo, pueblos indígenas y afrodescendientes, que es mayor que en el resto de la población. En Colombia, el porcentaje de pueblos indígenas en situación de pobreza moderada era del 62%, y 48% para afrodescendientes en 2020, cifra muy superior a la del resto de la población (32%).

En cuanto al control y diseño del gasto de los recursos, el PNUD (2020) señala que el reconocimiento oficial de los Planes de Vida de las comunidades étnicas constituye un mecanismo clave para avanzar hacia una planeación integral orientada al cierre de brechas socioeconómicas y la garantía de derechos. Además, recomienda articular las necesidades de los pueblos étnicos en sus propios planes, políticas y órdenes judiciales vigentes, integrando instrumentos como los Planes de Vida, de Etnodesarrollo, de Salvaguarda, así como los PDET, el PNIS y los planes de reparación colectiva, entre otros. En este sentido, el presente proyecto de ley representa una oportunidad estratégica para implementar soluciones de política pública y armonizar la planeación presupuestaria en el marco de las transferencias a estas comunidades.

Por otro lado, estudios de política comparada evidencian que la gestión de recursos se puede hacer eficiente y fortalecer su control a través del control comunitario, Keefer & Khemani (2005) sugieren que transferir autoridad a comunidades y proveedores (escuelas, clínicas, comités locales) mejora el monitoreo y la rendición de cuentas. Por lo que resulta conveniente generar una participación social no solo por la característica de que exista un pueblo de un grupo étnico, sino como refuerzo para

la provisión de bienes y servicios con el presupuesto público.

En este sentido, nos permitimos ajustar el presente proyecto de ley con la aclaración de que la inversión debe orientarse a proyectos que vayan en línea con las necesidades establecidas por la población afrocolombiana. Con este enfoque se busca garantizar que los recursos no se diluyan en usos generales, sino que se traduzcan en inversiones concretas que contribuyan al cierre de brechas estructurales, a la protección de los derechos fundamentales y al desarrollo integral de las comunidades afrocolombianas.

IV. MARCO LEGAL

- La Constitución Política en su artículo 7° reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. El artículo 68 establece que los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. El artículo 96 regula los derechos políticos y de la nacionalidad. El artículo 176 prevé dos curules adicionales en la Cámara elegidas en circunscripción especial para comunidades afrodescendientes. El artículo 357 dispone que el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos cuatro años, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

- Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y el Acto Legislativo número 01 de 2001 de la Constitución Política.

- Ley 70 de 1993, que desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política y reconoce los derechos de las comunidades negras estableciendo a los Consejos Comunitarios como autoridades propias de administración de los territorios colectivos.

- Ley 715 de 2001, que regula el Sistema General de Participaciones. Su artículo 66 establece que la información urbana y rural para la asignación de recursos debe ser suministrada por el DANE. El artículo 82 dispone que, mientras no se constituyan las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al DANE y al Departamento Nacional de Planeación. El artículo 83 establece que los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población indígena reportada al DANE. El artículo 103 señala que para efectos de la ley se tendrá en cuenta la información certificada por el DANE con base en el último censo realizado.

- Decreto número 159 de 2002, que reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001 en lo relativo a los

procedimientos de certificación de información y liquidación del Sistema General de Participaciones.

- Decreto número 840 de 1995, que modifica parcialmente el Decreto número 1809 de 1993 sobre la administración y ejecución de recursos en entidades territoriales.

- El Decreto número 28 de 2008 establece la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al Sistema General de Participaciones, que permite verificar el uso adecuado y eficiente de los recursos transferidos a las entidades territoriales.

V. IMPACTO FISCAL

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa legislativa que ordene gasto o establezca transferencias permanentes debe incluir una estimación de su impacto fiscal, así como la identificación de las fuentes de financiación que garanticen su sostenibilidad en el tiempo. En el marco de esta disposición, el presente proyecto de ley, que crea una asignación especial equivalente al 0,5% del Sistema General de Participaciones (SGP) destinada a las comunidades afrocolombianas, no implica un gasto adicional ni compromete recursos nuevos del Presupuesto General de la Nación. Su financiación proviene de la bolsa global del SGP, configurándose como una redistribución específica y no como un incremento del gasto público, respaldada por el incremento progresivo de este sistema aprobado mediante la reforma introducida por el Decreto número 1049 de 2024.

- Esta iniciativa se ajusta plenamente a los lineamientos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en tanto no crea erogaciones adicionales para la Nación, utiliza una fuente de financiación preexistente con crecimiento real proyectado, prevé mecanismos de control, seguimiento y cofinanciación que aseguran la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, la implementación de esta asignación especial es fiscalmente viable y no compromete los principios de responsabilidad ni la estabilidad de las finanzas públicas.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no presenta un conflicto de interés en los Congresistas para que participen en su trámite, dado su alcance particular y concreto.

Esto, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo parlamentario para declararse impedido por advertir que la ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De acuerdo con lo anterior, se presume que no hay motivos que puedan configurar un conflicto de interés en los ponentes de este proyecto de ley.

VIII. REFERENCIAS

Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. (2019). DANE, Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/informe-resultados-comunidades-narp-cnpv2018.pdf>

Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. (n.d.). Unidad para las Víctimas. Definiciones. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/#:~:text=Comunidad%20negra%3A%20Es%20el%20cojknjunto,distinguen%20de%20otros%20grupos%20C3%A9tnicos.>

Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991.

Decreto número 159 de 2002. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001”. 28 de enero de 2002.

Decreto número 28 de 2008. “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”. 10 de enero de 2008.

Decreto número 840 de 1995. “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 1809 de septiembre 13 de 1993 y se dictan otras disposiciones”. 23 de mayo de 1995.

Decreto Ley 4635 de 2011. “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44984>

Ley 60 de 1993. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.” 12 de agosto de 1993.

Ley 70 de 1993. “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. El Congreso de Colombia” 27 de agosto de 1993.

Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288 356 y 357 (Acto Legislativo número 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.” 21 de diciembre de 2001.

MapaInteractivodeConsejosComunitarios.(n.d.). Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos.

Recuperado de <https://consejos.etnoterritorios.org/?id=dd86e9267eaac7f09853587a9eacc6dc>

Población indígena de Colombia. (2019). DANE, resultados del censo nacional de población y vivienda 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>

PNUD (2020). Los pueblos étnicos de Colombia en los planes de desarrollo territorial 2020-2024. 16 de Abril de 2020. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/los-pueblos-etnicos-de-colombia-en-los-planes-de-desarrollo-territorial-2020-2024>

Philip Keefer & Stuti Khemani, 2005. “Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services,” The World Bank Research Observer, World Bank, vol. 20(1), pages 1-27. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5a6b3b08-41c5-5621-9738-d91e0452368d/content>

Stampini, M., Medellín, N., & Ibararán, P. (2023). Cash Transfers, Poverty, and Inequality in Latin America and the Caribbean. <https://doi.org/10.18235/0005235>

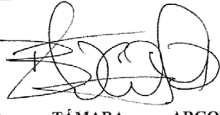
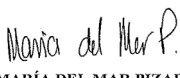
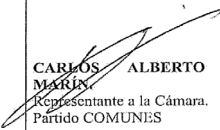
Unidad de Restitución de Tierras (URT), Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (ASCOBA) & Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó (COCOLATU) (2016). Los derechos al territorio, a la identidad cultural y a la restitución de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11028.pdf>

Universidad de Cooperativa de Colombia. (2018). Pasos para la creación de Consejos Comunitarios Afrodescendientes y su fundamento legal frente a la Ley 70 de 1993. Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/8a753d2e-5b8b-4dea-b53d-ba2a7bb26dcc/content>

IX. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones y modificaciones expuestas, solicitamos de manera respetuosamente a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley número 186 de 2025 Cámara, *por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.*

Cordialmente,

 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN. Representante a la Cámara. Pacto Histórico.	 MARÍA DEL MAR PIZARRO. Representante a la Cámara. Pacto Histórico.
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara. Partido COMUNES	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2025
CÁMARA****TEXTO PROPUESTO PONENCIA SEGUNDO
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NUMERO 186 DE 2025 CÁMARA**

por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

por el cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger y preservar el patrimonio cultural y territorial de las comunidades afrocolombianas por medio de una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones. Fortaleciendo los proyectos y programas destinados a impulsar la infraestructura social, económica y cultural en las regiones habitadas por estas comunidades.

Artículo 2º. Modifíquese el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001 quedando así:

Artículo 2º. Base de cálculo. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1º del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

Parágrafo 1º. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.

Parágrafo 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4.5% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente ley, 0.5% para las comunidades afrocolombianas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional, y los del Fonpet por su administración.

Artículo 3º. Comunidades afrocolombianas. Serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los que cuenten con titulación colectiva del territorio y se encuentren reportados ante el Ministerio del Interior en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Artículo 4º. Distribución y administración de los recursos para comunidades afrocolombianas. Los recursos para las comunidades afrocolombianas se distribuirán en proporción a su participación en el total de población de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Colombia (NARP) reportada por el Ministerio del Interior al DANE.

Los recursos de la participación asignados a las comunidades afrocolombianas estarán destinados exclusivamente a proyectos de inversión en las siguientes áreas:

1. Salud y bienestar: saneamiento básico y agua potables.
2. Vivienda: construcción, mejoramiento y adecuación de viviendas en territorios colectivos, así como obras de infraestructura comunitaria esencial que contribuyan a la calidad de vida y permanencia en los territorios.
3. Educación y capital humano: infraestructura educativa, becas, formación docente y programas de pertinencia cultural.
4. Desarrollo productivo sostenibles: apoyo a proyectos de emprendimiento comunitario con generación de capacidades técnicas y organizativas, promoción de cadenas de valor locales, fortalecimiento de la economía propia y fomento de actividades productivas sostenibles con enfoque ambiental.
5. Patrimonio cultural y territorial: proyectos de preservación cultural, fortalecimiento de tradiciones y cuidado de territorios.

La asignación se ejecutará en el marco de los planes de vida de los Consejos Comunitarios, pero deberá organizarse en categorías presupuestales específicas que permitan su seguimiento, evaluación y trazabilidad. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto Ley 111 de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades afrocolombianas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos

especiales e independientes para oficializar su entrega a los Consejos Comunitarios.

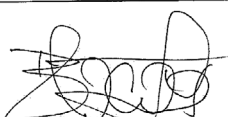
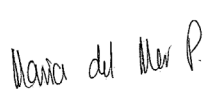
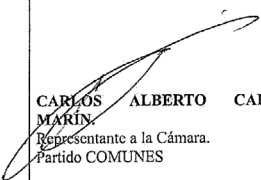
Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades negras, el Gobierno nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto número 28 de 2008.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a las comunidades afrocolombianas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

Parágrafo. La participación asignada a las comunidades afrocolombianas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN. Representante a la Cámara. Pacto Histórico.	 MARÍA DEL MAR PIZARRO. Representante a la Cámara. Pacto Histórico.
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN. Representante a la Cámara. Partido COMUNES	

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

Bogotá D.C., 17 de junio de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positivo para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.186 de 2025 Cámara, "POR LA CUAL SE CREA UNA ASIGNACION ESPECIAL PARA LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN, MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 17 de junio de 2026.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
PRESIDENTE

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA
CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN
SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES
VEINTICINCO (25) DE MARZO DE DOS MIL
VEINTISÉIS (2026)

PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2025
CÁMARA

por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger y preservar el patrimonio cultural y territorial de las comunidades afrocolombianas por medio de una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones. Fortaleciendo los proyectos y programas destinados a impulsar la infraestructura social, económica y cultural en las regiones habitadas por estas comunidades.

Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 quedando así:

Artículo 2°. Base de cálculo. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

Parágrafo 1°. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.

Parágrafo 2°. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4.5% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente ley, 0.5% para las comunidades afrocolombianas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en

la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional, y los del Fonpet por su administración.

Artículo 3°. Comunidades afrocolombianas. Serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los que cuenten con titulación colectiva del territorio y se encuentren reportados ante el Ministerio del Interior en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Artículo 4°. Distribución y administración de los recursos para comunidades afrocolombianas. Los recursos para las comunidades afrocolombianas se distribuirán en proporción a su participación en el total de población de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Colombia (NARP) reportada por el Ministerio del Interior al DANE.

Los recursos de la participación asignados a las comunidades afrocolombianas estarán destinados exclusivamente a proyectos de inversión en las siguientes áreas:

1. Salud y bienestar: saneamiento básico y agua potables.
2. Vivienda: construcción, mejoramiento y adecuación de viviendas en territorios colectivos, así como obras de infraestructura comunitaria esencial que contribuyan a la calidad de vida y permanencia en los territorios.
3. Educación y capital humano: infraestructura educativa, becas, formación docente y programas de pertinencia cultural.
4. Desarrollo productivo sostenibles: apoyo a proyectos de emprendimiento comunitario con generación de capacidades técnicas y organizativas, promoción de cadenas de valor locales, fortalecimiento de la economía propia y fomento de actividades productivas sostenibles con enfoque ambiental.
5. Patrimonio cultural y territorial: proyectos de preservación cultural, fortalecimiento de tradiciones y cuidado de territorios.

La asignación se ejecutará en el marco de los planes de vida de los Consejos Comunitarios, pero deberá organizarse en categorías presupuestales específicas que permitan su seguimiento, evaluación y trazabilidad, Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto Ley III de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades afrocolombianas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a los Consejos Comunitarios.

Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de

Participaciones para las comunidades negras, el Gobierno nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto número 28 de 2008.

Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a las comunidades afrocolombianas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

Parágrafo. La participación asignada a las comunidades afrocolombianas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, miércoles veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiséis (2026). - En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el Proyecto de Ley N°. 186 de 2025 Cámara, "POR LA CUAL SE CREA UNA ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS", previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiséis (2026), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./.

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Presidente


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

CONTENIDO

Gaceta número 761 - Viernes, 19 de junio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe ponencia negativa para primer debate al proyecto de Ley número 354 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reduce la tarifa del impuesto al consumo para el turismo deportivo.	1
Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de Ley número 388 de 2025 Cámara, por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores.....	3
Informe de ponencia segundo debate del proyecto de Ley número 186 de 2025 Cámara, por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.	13