



# 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° 248

Bogotá, D. C., miércoles, 8 de abril de 2026

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones. - Ley Predial Justo.*

#### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 7 de abril de 2026.

Doctora

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Secretaria

Comisión Tercera Cámara de Representantes

**Asunto:** Presentación Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 188 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones. - Ley Predial Justo, acumulado con el Proyecto de Ley número 291 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.

Respetada Secretaría reciba un cordial saludo:

En atención a la designación que se nos ha hecho como ponentes del proyecto de ley del asunto, nos permitimos a continuación rendir informe de ponencia negativa para primer debate.

Cordialmente,

  
JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO  
Representante a la Cámara por Cauca  
Ponente

  
MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Ponente

#### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones. - Ley Predial Justo.*

#### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley con número consecutivo número 188 de 2025 Cámara, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 5 de agosto de 2025. La iniciativa tiene como autores a los honorables Representantes: *Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Wilmer Yair*

*Castellanos Hernández, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Alexánder Harley Bermúdez Lasso, Diego Fernando Caicedo Navas, Germán Rogelio Rozo Anís, Héctor David Chaparro Chaparro, Hugo Alfonso Archila Suárez, James Hermenegildo Mosquera Torres, John Édgar Pérez Rojas, Jorge Alexánder Quevedo Herrera, Juan Daniel Peñuela Calvache, Luis Carlos Ochoa Tobón, Luis Eduardo Díaz Matéus, Piedad Correal Rubiano y los honorables Senadores Jairo Alberto Castellanos Serrano y Laura Esther Fortich Sánchez.*

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual mediante oficio C.T.C.P.3.3.-202-25C del día 10 de septiembre del año 2025 y notificado mediante correo electrónico el día 12 de septiembre, designó como ponentes a los honorables Representantes: *Wilmer Castellanos Hernández, Christian Munir Garcés Aljure, María del Mar Pizarro García y Jorge Hernán Bastidas Rosero.*

El proyecto de ley con número consecutivo número 291 de 2025 Cámara, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 2 de septiembre de 2025. La iniciativa tiene como autor al honorable Representante *Álvaro Leonel Rueda Caballero.*

En atención a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, el 15 de septiembre de 2025 se procedió a la acumulación de los Proyectos de Ley número 188 de 2025 Cámara y 291 de 2025 Cámara.

En consecuencia, los ponentes suscriben el presente documento, por medio del cual rinden ponencia negativa para primer debate ante la Cámara de Representantes.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto establecer los límites del incremento del Impuesto Predial Unificado y la adición de otras disposiciones para la determinación y liquidación de este tributo bajo el principio de progresividad y eficiencia del Impuesto Predial Unificado.

## 3. ARTÍCULOS QUE PROPONE EL PROYECTO DE LEY

**Artículo 1º. Objeto:** Establece que el propósito de la ley es fijar límites y excepciones al Impuesto Predial Unificado bajo los principios de progresividad y eficiencia, buscando un cobro justo y mitigando el impacto de los avalúos catastrales.

**Artículo 2º. Definiciones:** Proporciona las definiciones clave necesarias para la interpretación de la ley, tales como avalúo catastral, impuesto predial y progresividad tributaria.

**Artículo 3º. Rango tarifario:** Establece las tarifas aplicables al impuesto, las cuales oscilan entre el 5 y el 16 por mil de acuerdo con las características del predio (estrato, destino económico y precio).

**Artículo 4º. Límites de crecimiento:** Modifica las reglas de incremento anual del impuesto para que el aumento no sea desproporcionado tras una actualización catastral, estableciendo topes máximos de crecimiento.

**Artículo 5º. Excepciones o factores diferenciales:** Define condiciones especiales para la liquidación del impuesto en predios ubicados en zonas de riesgo, áreas de conservación o aquellos destinados a la producción agropecuaria.

**Artículo 6º. Revisión catastral:** Establece el procedimiento para que los ciudadanos soliciten la revisión de su avalúo ante el gestor catastral competente cuando consideren que no se ajusta a la realidad del predio.

**Artículo 7º. Gradualidad en la aplicación:** Determina cómo se aplicarán de forma progresiva los nuevos valores del impuesto para evitar choques económicos fuertes en los contribuyentes.

**Artículo 8º. Régimen sancionatorio para gestores:** Define como infracción el hecho de que los gestores catastrales no adelanten las labores de actualización y formación a las que están obligados, permitiendo sanciones por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.

**Artículo 9º. Vigencia y derogatorias:** Indica que la ley rige desde su promulgación y elimina cualquier disposición anterior que le sea contraria.

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

### 4.1. Marco Constitucional

Esta iniciativa se fundamentaría en el artículo 317 de la Constitución política de Colombia, toda vez que en el mismo se autoriza a los municipios a gravar la propiedad inmueble. Asimismo, el artículo 95 en su numeral noveno, establece la obligación del ciudadano de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en el margen de los conceptos de justicia y equidad, dando lugar a explicar que dicha carga debe de ser impuesta consultando las posibilidades económicas. Es importante tener presente este marco constitucional en la medida en que la iniciativa legislativa podría comportar una invasión a las facultades de los municipios en la determinación de sus tasas prediales a aplicar.

### 4.2. Marco Legal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 104. Catastro multipropósito.** Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel

que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

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

La anterior norma es meramente conceptual, pero introduce el paradigma de catastro multipropósito en la normatividad nacional. El Decreto número 1170 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. dispone disposiciones específicas del Instituto Agustín Codazzi frente al servicio público de gestión catastral y los procedimientos para los procesos catastrales con enfoque multipropósito.*

El Decreto número 1170 de 2015 fue modificado posteriormente por el Decreto número 148 de 2020 y son las que actualmente están vigentes. Señala los procesos de la gestión catastral en el artículo 2.2.2.2. que incluye la formación, actualización, conservación y difusión catastral. También el artículo 2.2.2.1.3. establece el objetivo de la gestión catastral y el artículo 2.2.2.1.5 señala los intervinientes de la gestión catastral: usuarios, IGAC, gestores catastrales, operadores catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro y Municipios. También en el artículo 2.2.2.2.6 señala los métodos de recolección de información los cuales son métodos directos, indirectos y declarativos y colaborativos. En síntesis, el Decreto número 1170 de 2015 modificado por el Decreto número 148 de 2020 dispone la actual normatividad para desarrollar la gestión catastral desde la actualización a la difusión catastral.

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

Mediante la **Ley 2293 de 2023** “*Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*” a través del artículo 43 se modificó el

artículo 79 de la ley 1995 de 2019 indicando que la gestión catastral es un servicio público prestado directamente por el Estado y está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en su condición de máxima autoridad catastral y de los entes territoriales que habilite el Instituto, entre otras disposiciones.

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

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

**4.3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional.**

Mediante Sentencia C 517 de 2007 de la Corte Constitucional se reiteró la potestad que tiene el legislativo para definir los tributos que se cobran en todos los niveles de la administración y fijar los parámetros a los que deben ceñirse los respectivos Concejos Municipales y Distritales. Al respecto, en su literalidad expresó lo siguiente “El legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también las contribuciones que afecten la propiedad inmueble. Las atribuciones que la Constitución le otorga a los concejos municipales en materia tributaria. No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales”.

**6. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.**

Proyecto de ley	Periodo	Título	Autores	Estado
251/2023C	2023 - 2024	Por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad al Impuesto Predial Unificado y se dictan otras disposiciones- Ley Catastro Justo	Honorable Representante Wilmer Yair Castellanos Hernández, honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa, honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero, honorable Representante James Hermenegildo Mosquera Torres, honorable Representante John Jairo González Agudelo, honorable Representante Héctor David Chaparro Chaparro, honorable Representante Hugo Alfonso Archila Suárez, honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, honorable Representante Germán Rogelio Rozo Anís, honorable Representante José Alberto Tejada Echeverry, honorable Representante Gabriel Ernesto Parrado Durán	Archivado

Proyecto de ley	Periodo	Título	Autores	Estado
292/2023/C	2023 - 2024	“Por el cual se adoptan medidas en materia de Impuesto predial unificado, se modifica parcialmente la Ley 44 de 1990, se deroga la Ley 1996 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Archivado
84/23/C	2023 - 2024	Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1995 de 2019 en lo que respecta a los límites del impuesto predial unificado. [Impuesto predial]	Honorable Senador Miguel Uribe Turbay, honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna, honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortes honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, honorable Representante Edinson Vladimir Olaya Mancipe, honorable Representante Hugo Danilo Lozano Pimiento, honorable Representante Yenica Sugein Acosta Infante, honorable Representante Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa	Archivado
084/2017C	2017 - 2018	“Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial”	honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, honorable Senador Jaime Alejandro Amín Hernández, honorable Senador Ernesto Macías Tovar, honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, honorable Senador Daniel Alberto Cabrales Castillo, honorable Senadora Susana Correa Borrero, honorable Senador Alfredo Rangel Suárez honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, honorable Representante Ciro Alejandro Ramírez Cortés, honorable Representante Marcos Yohan Díaz Barrera, honorable Representante Marcos Yohan Díaz Barrera, honorable Representante Tatiana Cabello Flórez, honorable Representante Rubén Darío Molano Piñeros, honorable Representante Wilson Córdoba Mena otras firmas	Ley 1995 de 2019
019/2017C	2017 - 2018	“Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito”	Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría	Archivado
242/2018C	2017 - 2018	“Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito”	Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría	Archivado
115/2017C	2017 - 2018	“Por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones”	honorable Senadora Arleth Patricia Casado de López, honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez honorable Representante Olga Lucia Velásquez Nieto	Archivado

Proyecto de ley	Periodo	Título	Autores	Estado
107/2015C	2015 - 2016	Por medio del cual se establecen límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones	honorable Senador Leonidas Name Iván	Archivado

**7. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA**

El proyecto presenta deficiencias sustanciales desde el punto de vista fiscal, técnico y jurídico, que hacen inviable su aprobación en los términos propuestos. El presente proyecto además no cuenta con concepto técnico del IGAC.

(Instituto Geográfico Agustín Codazzi) cuando efectivamente pretende adoptar regulaciones sobre el rezago catastral, y es pertinente que la entidad encargada de la valuación económica de los terrenos se manifieste sobre el mismo, además, modificar el proceso de avalúo catastral, de suyo implica cargas operacionales para dicha Entidad que no han sido tenidas en cuenta, de cara al análisis de impacto fiscal, a su vez, no se cuenta con concepto favorable del Ministerio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, justamente por el posible impacto fiscal a consecuencia de acoger la iniciativa y el compromiso de sus medidas de cara a la política fiscal del Estado.

En primer lugar, la iniciativa introduce beneficios tributarios mediante la reducción de la base gravable y la limitación del crecimiento del impuesto, lo que constituye un gasto fiscal. Sin embargo, este impacto no es cuantificado en la exposición de motivos, en contravía de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

En segundo lugar, el artículo 2° reduce de manera significativa la base imponible del impuesto predial, al obligar a los municipios a adoptar porcentajes del valor comercial inferiores a los actualmente permitidos. Mientras la normativa vigente autoriza valores entre el 60% y el 100%, el proyecto impone un esquema que inicia en el 30% y alcanza apenas el 50% en el tercer año, generando una pérdida de hasta 30 puntos porcentuales de base gravable.

Esta disposición desnaturaliza el sistema catastral, al subordinar la determinación del avalúo a objetivos tributarios. La función del catastro es reflejar la realidad del predio, no distorsionarla para moderar la carga fiscal.

El uso del Índice de Valoración Predial (IVP) como mecanismo de ajuste presenta limitaciones, dado que es calculado por el DANE y su cobertura se restringe a las principales ciudades del país, lo que impide su aplicación adecuada a nivel nacional.

En relación con el artículo 3°, se identifican imprecisiones jurídicas y problemas de diseño. La vinculación de las tarifas del IPU con la

implementación del catastro multipropósito es incorrecta, ya que estas son fijadas por los concejos municipales en ejercicio de su autonomía. Asimismo, la reducción de tarifas para ciertos tipos de predios altera los incentivos asociados al uso del suelo, favoreciendo fenómenos de especulación inmobiliaria.

El artículo también presenta contradicciones normativas al no precisar adecuadamente las disposiciones que modifica y al remitir a normas vigentes sin armonización, lo que genera inseguridad jurídica.

Respecto al artículo 4°, los límites al crecimiento del impuesto restringen la capacidad de recaudo de los municipios y presentan deficiencias en su diseño. La utilización de rangos definidos únicamente por valores máximos (“hasta”) permite la adopción de niveles mínimos generalizados, lo que puede derivar en una caída significativa del recaudo. Desde el punto de vista técnico, los rangos deberían establecerse con límites inferior y superior. Cuando la determinación de tales valores deben corresponder a un proceso de actualización catastral sujeto a los criterios

técnicos que tal actividad implica y a las determinaciones fiscales que cada municipio y distrito realice a través del respectivo acuerdo.

Este efecto es particularmente crítico en municipios de tercera a sexta categoría, donde la mayoría de los predios tienen valores bajos y no existen bases gravables altas que permitan compensar la reducción de ingresos.

En cuanto al artículo 6°, se advierten riesgos de inconstitucionalidad por la posible aplicación retroactiva de disposiciones tributarias, en contravía del artículo 363 de la Constitución Política. Si bien se reconoce como positiva la suspensión de términos de pago en caso de reclamaciones, su implementación requiere ajustes técnicos para garantizar su viabilidad.

Finalmente, el artículo 7° no define con claridad la relación del proyecto con la Ley 1995 de 2019 ni establece su derogatoria expresa, lo que genera incertidumbre jurídica y posibles conflictos normativos.

En conjunto, estas disposiciones reducen la base gravable, disminuyen el impuesto a cargo de los contribuyentes y limitan el crecimiento del recaudo, trasladando el beneficio al contribuyente a costa de la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

## Comportamiento del Impuesto Predial Unificado (IPU)

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

De manera que, este impuesto es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio y las rentas que provienen de este impuesto son explicadas en su mayoría por el comportamiento del avalúo catastral y tarifas nominales. De allí que se trate de uno de los temas más sensibles para abordar sobre todo en el marco de las finanzas municipales, con lo cual la base gravable del impuesto (el avalúo del predio) debe determinarse con criterios técnicos y acercarse a la realidad material del mismo, así como la definición del porcentaje o tasa debe corresponder con decisiones de política fiscal respetuosas del Estado de derecho y la democracia territorial. La iniciativa no genera incentivos a priorizar la realidad predial en los territorios, sino que por lo contrario, hace funcional el avalúo a decisiones tributarias, lo cual de plano es antitécnico.

Por construcción, una actualización del avalúo catastral impacta de manera positiva el recaudo del impuesto predial unificado ya que, tiene como base gravable el mínimo del avalúo catastral. De tal manera que, al realizarse una actualización, esta podría ser susceptible a un cambio positivo producto de la desactualización o rezago catastral que evidencia el país, además se debe tener en cuenta las dinámicas inmobiliarias del municipio, variable que puede presentar cambios y aumentar el costo. Justamente en el marco de garantizar la verdad predial del país y la autonomía de las entidades territoriales, la adopción de esta iniciativa podría ser prematura y desconocer las normas constitucionales y decisiones de política fiscal en las cuales debe fundarse, con lo cual creemos que es inconveniente.

### 8. IMPACTO FISCAL

Percibimos que el proyecto de ley y su estado de avance ante la Comisión, no se atempera a las exigencias establecidas por el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, sobre la necesidad de un concepto de impacto fiscal, que enrostre las medidas adoptadas por el proyecto de cara al marco fiscal del mediano plazo.

De otro lado, el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 dispone que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley (...) que ordene gasto o que otorgue*

*beneficios tributarios (...) deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse 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*”. Tal como consta en la exposición de motivos y en el articulado radicado, no se ha calculado el impacto fiscal de la iniciativa, ni mucho menos se proponen fuentes alternativas y adicionales para financiar el correspondiente compromiso fiscal de la iniciativa.

El proyecto genera un impacto fiscal negativo significativo sobre las finanzas territoriales. La reducción de la base imponible y la limitación del crecimiento del impuesto implican una disminución directa del recaudo del Impuesto Predial Unificado, principal fuente de ingresos propios de los municipios.

En algunos casos, la aplicación del esquema propuesto conduce a que la base gravable posterior a la actualización catastral sea inferior a la existente antes de la misma, anulando el efecto fiscal de la actualización y limitando el catastro a una función meramente informativa.

El impacto es especialmente grave en municipios de menor categoría, donde la estructura de la base gravable está concentrada en predios de bajo valor, lo que impide compensar la pérdida de ingresos mediante contribuyentes de mayor capacidad económica.

A pesar de estos efectos, el proyecto no cuantifica el costo fiscal de las medidas propuestas, incumpliendo las exigencias legales en materia de análisis de impacto fiscal.

### 9. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

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

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

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

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

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

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

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

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

**PARÁGRAFO 1º.** *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

**PARÁGRAFO 2º.** *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

**PARÁGRAFO 3º.** *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y*

*cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.*

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>1</sup>, estableciendo que:

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

También el Consejo de Estado el año 2010<sup>2</sup> sobre el conflicto de interés se conceptuó:

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

*No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un Congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el Congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al Congresista en un*

<sup>1</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (3 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

<sup>2</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

*destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos, sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los Congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los Congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un Congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.*

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

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

#### **10. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.**

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia negativa y solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar el **Proyecto de Ley número 188 de 2025 Cámara**, por medio del cual se establece límites

*y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones - Ley Predial Justo”, Acumulado con el proyecto de Ley número 291 de 2025 cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

  
**JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO**  
 Representante a la Cámara por Cauca  
 Ponente

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



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

*Bogotá D.C., 7 de abril de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley N° 188 de 2025 Cámara: “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LÍMITES Y EXCEPCIONES BAJO EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y EFICIENCIA AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” - LEY PREDIAL JUSTO” acumulado con el Proyecto de Ley No.291 de 2025 Cámara: “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS NORMATIVOS PARA UN SISTEMA PREDIAL MÁS EQUITATIVO Y PROGRESIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO, 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**

# CARTAS DE COMENTARIOS

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SOBRE LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 618 DE 2025 CÁMARA, 257 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

<div data-bbox="427 628 522 690" data-label="Image"> </div> <p>3. Despacho Viceministro Técnico</p> <p>Honorable Congresista  <b>JULIAN DAVID LÓPEZ</b>          Cámara de Representantes  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>          Carrera 7 N.º 8-68. Edificio Nuevo del Congreso          Bogotá D.C.</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley 618 de 2025 Cámara, 257 de 2024 Senado <i>"por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones"</i>. Gaceta 1806 de 25 de septiembre de 2025</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presenta concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, de conformidad con lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de emprendimientos femeninos mediante la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías, destinado a invertir en proyectos de emprendimiento de micro y pequeñas empresas lideradas por mujeres.</p> <p>Para tal fin, el artículo 3º modifica el artículo 102 de la Ley 50 de 1990<sup>3</sup> para incluir expresamente en el régimen de los aportes realizados por trabajadores afiliados a fondos de cesantías, la posibilidad de retirar cesantías con destino a inversión en emprendimientos liderados por mujeres.</p> <p>Por su parte, el artículo 4º hace un ajuste equivalente para el retiro parcial de cesantías de los servidores públicos cobijados por el artículo 3º de la Ley 1071 de 2006<sup>4</sup>. Adicionalmente, el artículo 5º ordena al Ministerio del Trabajo reglamentar el procedimiento y requisitos para acceder al retiro parcial de cesantías bajo este caso, fijando sus lineamientos mínimos.</p>	<p>En desarrollo de esa habilitación, el artículo 6º ordena la implementación de una Red de Apoyo y Seguimiento a Emprendimientos Liderados por Mujeres a cargo del SENA, la Agencia Pública de Empleo y el Fondo Emprender, orientada a mejorar la sostenibilidad y mitigar riesgos mediante formación, acompañamiento técnico y herramientas digitales, con apoyo gratuito de asesoría técnica, jurídica y contable por parte de Cámaras de Comercio, cajas de compensación y entidades territoriales, y acompañamiento durante los dos primeros años. Asimismo, se encarga a la Red Nacional para el Emprendimiento, impulsar planes y programas para fortalecer la cultura empresarial en espacios laborales, garantizando enfoque diferencial e inclusión de mujeres rurales, campesinas y étnicas.</p> <p>El artículo 8º establece que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en coordinación con Cámaras de Comercio y el SENA, deberá desarrollar programas especiales de educación financiera y de fortalecimiento, formalización, sostenibilidad y competitividad para las iniciativas creadas con ocasión de la ley.</p> <p>Finalmente, el artículo 9º establece como incentivos para aquellos que utilicen este retiro parcial de cesantías para invertir en empresas lideradas por mujeres tendrán como beneficio la prelación para acceder a programas de formación del SENA, a beneficios de formalización (como "Escalera de la formalidad"), a apoyos preferenciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a programas del fondo "Mujer Libre y Productiva", entre otros beneficios orientados a la creación, formalización y fortalecimiento de micro y pequeñas empresas lideradas por mujeres.</p> <p>Además, se prevé acceso preferencial a servicios de redes de fomento al emprendimiento, una ruta especial de acceso que deberá reglamentarse, y el deber de las Cámaras de Comercio de implementar programas de mentoría y acompañamiento (incluido apoyo para acceso al crédito) por al menos dos años.</p> <p>Expuesto lo anterior y conforme a las consideraciones emitidas por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional de este Ministerio mediante memorando 3-2026-004763<sup>5</sup>, se concluyó que el proyecto de ley no tendría repercusiones presupuestales. Esto se debe a que, por una parte, en lo que respecta a los aportes que la Nación realiza como empleador; únicamente se amplían los usos permitidos de las cesantías, al habilitar su retiro parcial para inversión en proyectos de emprendimiento liderados por mujeres.</p> <p>De igual manera, no se prevé un impacto presupuestal derivado de las medidas de acompañamiento establecidas en los artículos 6 y 7, dado que el SENA, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y demás entidades y organismos allí indicados, podrían brindar las asesorías y apoyo técnico allí enunciados, con base en sus planes, programas y proyectos vigentes. En este mismo sentido se encuentra lo dispuesto en el artículo 8, ya que el incentivo de prelación para acceder a redes y programas de formación y apoyo (educación financiera, formalización, sostenibilidad, crecimiento y competitividad) operaría como un criterio preferente de selección y seguimiento, sin generar costos adicionales.</p>
<p>No obstante, lo anterior, si bien esta Cartera acompaña el objeto de la iniciativa, las consideraciones emitidas por la Dirección General de Política Macroeconómica mediante memorando 3-2025-014335, traen a colación que el Gobierno nacional ya ha venido implementando varias políticas y programas encaminados a fomentar al emprendimiento, en especial el realizado por las mujeres. Desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022- 2026, se sentaron las bases para que el actual Gobierno busque lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos y se señala como eje transversal, la importancia de incorporar en distintos sectores a los actores diferenciales para el cambio, entre los que se incluyen a las mujeres<sup>6</sup>.</p> <p>Tal es el caso de la constitución del "Fondo Mujer Libre y Productiva", establecido en el artículo 73 de la Ley 2294 de 2023<sup>7</sup>, por medio del cual se están implementando distintas herramientas destinadas a apoyar proyectos e iniciativas que promuevan el empoderamiento económico y la dignificación del trabajo de las mujeres en Colombia a través de emprendimientos. Esta iniciativa ha contado con resultados satisfactorios ya que, entre agosto de 2022 y marzo de 2025, el mencionado Fondo ha beneficiado a 62.175 mujeres ubicadas en 32 departamentos y 918 municipios del país, brindando así, oportunidades de ahorro y formalización empresarial para las mujeres, mediante las estrategias Mujer Emprende, Inclusión Financiera y Autonomía Económica<sup>8</sup>.</p> <p>En segundo lugar, en julio de 2023, por medio del Fondo Emprender, el SENA con el apoyo del Gobierno nacional, publicó una nueva convocatoria para el emprendimiento femenino llamado "Mujer Emprendedora"<sup>9</sup>, el cual busca financiar iniciativas empresariales de todos los sectores económicos, que provengan o sean desarrolladas por mujeres emprendedoras de todo el territorio nacional. Para esta iniciativa se dispuso de 100 millones de capital semilla de los 10.000 millones disponibles, buscando impactar positivamente a 108 empresas y generar 432 empleos.</p> <p>Por otra parte, es importante aclarar que las cesantías son una prestación a cargo del empleador, cuya finalidad es constituir un ahorro para el trabajador del que pueda disponer cuando quede desempleado. De conformidad con lo estipulado en las Leyes 50 de 1990 y 1071 de 2006, se permite realizar un retiro parcial de las cesantías en casos puntuales como la adquisición o construcción de vivienda, educación superior y ahorro programado o seguro educativo). Aun así, no se puede olvidar que el propósito principal de esta prestación es para que el trabajador pueda contar con un ahorro del que pueda disponer en caso de desempleo, ya sea por terminación de contrato, sustitución del empleador, prestación de servicio militar o muerte.</p> <p>En este sentido, medidas como las propuestas por el presente proyecto de ley pueden llegar a ser contraproducentes al generar incentivos perversos a que los trabajadores retiren sus cesantías anticipadamente y no se constituyan como un seguro que los pueda proteger en caso de desempleo. Así ya lo expresó el Ministerio del Trabajo en su concepto emitido en respuesta al derecho de petición congresional presentado por la Representante María Fernanda Carrascal y que se encuentra disponible en la página web de la Cámara de Representantes<sup>10</sup>.</p>	<p>En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto favorable sobre el proyecto de ley del asunto, siempre y cuando su ejecución se realice con los recursos actuales y proyectados a mediano plazo en el marco de las funciones de cada una de las entidades involucradas. Ahora bien, se solicita que se tengan en cuenta la observación referente a la naturaleza de las cesantías.</p> <p>Finalmente, esta Cartera manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>Firmado digitalmente por:          LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO          GALINDO</p> <p><b>LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO</b>          Viceministro Técnico          DGP/ DGPN/ OAJ</p>

# CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE AGENCIAS DE VIAJES Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 630 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se dictan normas de reequilibrio e inclusión en el sector de las Culturas, las Artes y los Saberes.

<p>Bogotá, D.C., 07 de abril de 2026. A-044</p> <p><b>HONORABLES REPRESENTANTES</b></p> <p>Dr. Jaime Salamanca Torres Coordinador</p> <p>Dra. Dorina Hernández Palomino Dr. Cristóbal Calcedo Angulo Dr. Pedro García Ospina Dr. Daniel Carvalho Mejía Dr. Hernando González</p> <p><b>Ponentes</b></p> <p><b>Referencia:</b> Comentarios Proyecto de Ley N° 630 de 2025 Cámara "Por medio del cual se dictan normas de reequilibrio e inclusión en el sector de las Culturas, las Artes y los Saberes."</p> <p>Honorables Representantes,</p> <p>Es de nuestro interés poner en su conocimiento que la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo- ANATO, es una entidad sin ánimo de lucro y de carácter gremial que representa, defiende y promueve los intereses generales del turismo y de las Agencias de Viajes en Colombia. Creada el 20 de octubre de 1949 y conformada por más de 700 Agencias de Viajes Asociadas en todo el territorio nacional con 9 capítulos de representación.</p> <p>En atención a la ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes del Proyecto de Ley "Por medio del cual se dictan normas de reequilibrio e inclusión en el sector de las Culturas, las Artes y los Saberes," hemos procedido a revisar su contenido, centrándonos en nuestra revisión en los artículos 4, 17, 18, 24 y 54 que son los que se pretende modificar la legislación turística, violándose el principio de unidad de materia que debe caracterizar la formulación de las leyes. En ese sentido, compartimos a continuación nuestros comentarios:</p> <p><b>1. ARTÍCULO 1.</b> El artículo primero, del proyecto de ley en comento, señala:</p> <p style="text-align: right;">Cra. 19 B No 83 – 63 Piso 8 Edificio ANATO PBX: +57 (601) 914 31 31 anato@anato.org Bogotá, D.C. – Colombia</p>	<p><b>"Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas que dinamicen la gestión y el desarrollo de la vida cultural procurando su sostenibilidad, democratización, inclusión social y equidad ciudadana. Así mismo, modifica disposiciones de la Ley 397 de 1997 y de otras normas relativas a la cultura."</p> <p>No obstante, el proyecto de ley modifica normas de la Ley General de Turismo, dentro de ellas, la conformación del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística y la destinación de los recursos que lo conforman para fines adicionales a los previstos en la normatividad turística. Lo que consideramos rompe el principio de unidad de materia.</p> <p><b>2. ARTÍCULO 4. Ámbitos de aplicación.</b> Este artículo señala:</p> <p><b>"Artículo 4°. Ámbitos de aplicación.</b> Para efectos de esta Ley se comprende la cultura como un ecosistema dinámico, en el cual emergen constantemente expresiones, prácticas y saberes. Para su aplicación se enuncian los siguientes agentes, subsectores, y espacios culturales, en concordancia con el Plan Nacional de Cultura 2024-2038: (...) b. Subsectores. Se entiende por subsectores a los diferentes campos de la cultura en los que se desenvuelven las actividades de los agentes culturales. Estos subsectores están: Asociados a las industrias culturales y creativas. Editoriales y librerías –incluyendo el cómic–; fonográfica; Audiovisual –cine, televisión y radio–; espectáculos de las artes escénicas; turismo cultural; agencias de noticias y otros servicios de información; medios digitales y software de contenidos; diseño; Publicidad"</p> <p>El turismo cultural sigue siendo parte del sector turístico y trasladarlo como subsector de otro Ministerio puede generar una desarticulación de la política turística que reclama acciones transversales inherentes a las distintas modalidades que puedan revestir los distintos productos turísticos de una región. La promoción del turismo suele realizarse por destinos y usualmente, los destinos más ponderados en el mercado nacional o internacional involucran hoy distintas modalidades de turismo. Por ejemplo, un destino como Cartagena de Indias, se promociona no solamente como turismo cultural si no en otros segmentos de mercado. Aislar el denominado turismo cultural del sector turístico y de sus entidades rectoras puede generar efectos negativos en el desarrollo, fortalecimiento y promoción del turismo.</p> <p>Hay que recordar que el turismo es definido por la Ley 2068 de 2020 en los siguientes términos: "Turismo. Conjunto de actividades que realizan las personas -turistas- durante sus</p>
<p>viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines, entre otros, de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios." Y en la organización administrativa del Estado la fijación de su política corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que cuenta con un Viceministerio de Turismo, siendo entonces este Ministerio el ente rector de la actividad a nivel Nacional.</p> <p><b>3. ARTÍCULO 17.</b> Sobre este artículo nos permitimos efectuar las siguientes observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo el concepto de turismo cultural contenido en el artículo 17 del Proyecto de Ley que señala: "Desde el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se estimulará mediante recursos, asistencia técnica, implementación de los PES en comunidades portadoras de manifestaciones culturales y otros mecanismos, el turismo cultural en sus diversas formas, incluyendo etnoturismo, turismo comunitario rural, turismo arqueológico, turismo por la memoria, y en general los subsegmentos" (negrilla no original), se abarcan distintas modalidades de turismo cuyas políticas, planeación y promoción corresponden de acuerdo con la normatividad turística al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desconociendo este artículo lo dispuesto en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 2068 de 2020 en relación con el ecoturismo; el turismo comunitario rural y el turismo por la memoria. Así como la existencia de una definición de etnoturismo en la misma Ley 2068. En ese mismo párrafo no es claro que se entiende por la frase "...", y en general de los subsegmentos"</li> <li>Establece el artículo 17 "Asimismo, se fomentará la participación de las comunidades en la planificación, ejecución y evaluación de las iniciativas de turismo cultural, garantizando el respeto y la sostenibilidad de sus saberes, tradiciones y formas de vida. Se priorizará el desarrollo de modelos de gobernanza participativa que permitan a los grupos locales tomar decisiones sobre el diseño, implementación y sostenibilidad de los proyectos turísticos en sus territorios." (negrilla no original). El país cuenta hoy con diversos mecanismos de participación ciudadana de las comunidades como las consultas previas establecidas para determinados proyectos, sería conveniente no crear otra instancia de consulta si no precisar que esta gobernanza participativa se realice a través de los mecanismos de participación actualmente existentes.</li> </ul> <p><b>4. ARTÍCULO 18.</b> Respecto de esta disposición referimos que el artículo propuesto plantea una modificación en la composición del Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo incluyendo en el mismo, al Ministro de las Culturas, las artes y los saberes, desconociendo que la conformación de este Comité Directivo la realiza el Ministerio de Comercio,</p>	<p>Industria y Turismo mediante decreto de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 202 de la Ley 1753 de 2015, que establece que "El Fondo de Promoción Turística tendrá un Comité Directivo, cuya integración será definida por el Gobierno nacional mediante decreto, para lo cual deberá garantizar la participación en el mismo del sector privado, las organizaciones gremiales de aportantes y las entidades territoriales". (negrilla no original).</p> <p>Considerando que mediante Decreto 1198 de 2025 el Gobierno Nacional redujo el número de miembros del Sector Privado en el Comité Directivo no resulta coherente incrementar el número de miembros del Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo. La actual composición del Comité Directivo es la siguiente, bien podría el Presidente de la República designar al Ministro de las Culturas, las artes y los saberes como su representante en el Comité sin requerir modificaciones legales. De lo anterior, citamos el texto vigente:</p> <p><b>"Artículo 2.2.4.2.7.1. Comité Directivo del Fondo Nacional del Turismo.</b> El Comité Directivo del Fondo Nacional de Turismo estará compuesto por siete (7) miembros, así: 1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o quien este delegue. 2. El Viceministro de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 3. El Presidente de Procolombia quien podrá delegar en el Vicepresidente de Turismo. 4. Un delegado del Presidente de la República. 5. Tres (3) representantes de organizaciones gremiales de aportantes de la contribución parafiscal."</p> <p><b>5. ARTÍCULO 18.</b> Este que se destinen recursos del FONDO NACIONAL DE TURISMO a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Procesos asociados a la formación, generación de competencias y capacitación de agentes y comunidades locales vinculadas al turismo cultural, que deberán integrar de manera transversal el respeto, la valoración y la protección de los elementos naturales y culturales del patrimonio y de los atractivos turísticos del territorio.</li> <li>Identificación, salvaguardia de expresiones, tradiciones, saberes, prácticas y conservación o intervención material de bienes.</li> <li>Conservación de Patrimonio Cultural de la Nación, investigación, gestión y divulgación de buenas prácticas en turismo cultural; metodologías de articulación de actores, como los grupos de Vigías del Patrimonio Cultural, con enfoque de derechos, inclusión y sostenibilidad ambiental.</li> <li>Diseño e implementación de metodologías de articulación interinstitucional y multi-actor y estrategias de promoción y divulgación, que favorezcan la gobernanza local del turismo y reconocimiento de los aportes comunitarios.</li> <li>Creación o fortalecimiento de un sistema de cuidado de las personas en el ámbito territorial.</li> </ol>

f) Desarrollo de infraestructura turística culturalmente pertinente, accesible y ambientalmente responsable, que garantice condiciones dignas para el disfrute del patrimonio y el fortalecimiento del tejido territorial

El Fondo Nacional de Turismo está conformado por recursos fiscales y parafiscales y su destinación está prevista en la normatividad turística, las líneas de inversión propuestas en el proyecto no responden a lo dispuesto en la normatividad turística y la destinación prevista en esta para los recursos que integran el Fondo Nacional de Turismo, rompiendo la unidad de materia.

Con la norma propuesta pretende desconocerse el carácter parafiscal de la contribución y la forma de administración y ejecución de los recursos que conforman el FONTUR.

Los recursos parafiscales en su destinación deben cumplir los determinantes de este tipo de recursos. Conforme a lo señalado por la jurisprudencia una condición esencial de las contribuciones parafiscales es la destinación exclusiva de los recursos en beneficio del sector, gremio o sector económico que las tributa. Es así como la jurisprudencia afirma que "la parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma".

Igualmente, sostiene la jurisprudencia que "la destinación en beneficio del mismo grupo que las tributa lo que justifica constitucionalmente, en especial desde el punto de vista de la equidad, las contribuciones parafiscales: si en principio es inequitativo gravar solamente a un grupo, la equidad se restablece al destinar los recursos producto del gravamen al beneficio de quienes lo tributan. Así se satisfacen los conceptos de justicia y equidad a que se refiere el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución, lo mismo que los principios de equidad, eficiencia y progresividad, que consagra el inciso primero del artículo 363."

En síntesis, el artículo 18 propuesto desconoce los principios de la parafiscalidad; modifica la destinación que tienen los recursos que integran el FONTUR y pretende suplir necesidades propias del sector de las culturas, las artes y los saberes con recursos del FONTUR que provienen en buena medida de recursos parafiscales cuya destinación debe ceñirse a lo dispuesto en la ley de su creación.

El Sector de las culturas, las artes y los saberes cuenta con Foncultura previsto en la Ley 2070 de 2020 y también que es el llamado a atender las necesidades que se pretenden cubrir con recursos del FONTUR.

6. ARTÍCULO 24.

Señala el artículo 24 del proyecto:

"Mecanismos de apoyo a la infraestructura cultural. Sin perjuicio de otros existentes, se adoptan las siguientes regulaciones y mecanismos de apoyo con destino al

establecimiento, construcción, dotación, rehabilitación, reciclaje y operación de infraestructuras culturales, según corresponda:

1. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y las entidades territoriales podrán aportar los recursos, estímulos o incentivos previstos en esta Ley y en legislación vigente.
2. Las entidades territoriales podrán conceder exenciones o tarifas especiales en el impuesto predial, impuesto de industria y comercio, tarifas de servicios u otros a su cargo, en cuanto a la propiedad inmueble u operación del equipamiento cultural.
3. Los fondos públicos de carácter financiero existentes en el país podrán apoyar la financiación o cofinanciación de infraestructura cultural. Asimismo, **el Fondo Nacional de Turismo podrá contribuir en lo pertinente.**" (negrilla no original)

Llama la atención que se incluya al Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- pero no se menciona a FONCULTURA ni al Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica. Se reitera que los recursos que integran el FONTUR deben destinarse a los fines previstos en la Ley General de Turismo y sus modificaciones y cumplir los requisitos establecidas en la reglamentación del mismo para su inversión.

7. ARTÍCULO 54.

Define las comisiones filmicas como instancias de articulación y gestión entre los sectores de cultura, turismo, educación, hacienda y desarrollo económico y social, entre otros. Junto con los agentes sectoriales promueven la actividad cinematográfica y audiovisual en su territorio. Las entidades territoriales podrán constituir comisiones filmicas como dependencias de la administración, entidades del nivel central o descentralizado o entidades de naturaleza mixta, según sus capacidades.

Se recomienda revisar la inclusión del sector turismo en estas comisiones.

En este sentido, confiamos en que nuestras observaciones serán consideradas, dado que su propósito fundamental es contribuir de manera activa y colaborativa al fortalecimiento del sector turístico del país.

Cordialmente,

PAULA CORTÉS CALLE  
Presidente Ejecutiva

CONTENIDO

Gaceta número 248 - Miércoles, 8 de abril de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 188 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece límites y excepciones bajo el principio de progresividad y eficiencia al Impuesto Predial Unificado, y se dictan otras disposiciones. - Ley Predial Justo, acumulado con el proyecto de Ley número 291 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones .....

1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley número 618 de 2025 Cámara, 257 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones .....

10

Carta de comentarios de la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo al Proyecto de Ley número 630 de 2025 Cámara, por medio del cual se dictan normas de reequilibrio e inclusión en el sector de las Culturas, las Artes y los Saberes .....

11