

REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

### I. PRESENTACIÓN

El proyecto de Acuerdo número 269 de 2010 ***“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN PARA EL DISTRITO CAPITAL”***, presentado por la Administración Distrital, y que tiene como propósito modificar el Estatuto de contribución de valorización de la ciudad, visto como el principal mecanismo de financiación de las obra públicas en Bogotá, presenta modificaciones sustanciales en los trámites administrativos que venían siendo aplicados, con miras a obtener un mayor provecho de la carga tributaria obtenida, inspirado en los principios de la función administrativa, eliminando falencias funcionales de tiempo atrás, e implementando a su turno cambios necesarios a la luz de los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes, teniendo en cuenta los siguientes vectores: (i) la planeación urbana, (ii) el ordenamiento territorial, (iii) la participación ciudadana, (iv) el manejo de las finanzas públicas, y (v) el papel protagónico de la descentralización, desconcentración y delegación de funciones de las Entidades Públicas.

Teniendo en cuenta la importancia mayúscula que representa el tema sometido a consideración en ésta Corporación para la Capital, a lo largo del presente escrito abordaré el tema, apoyándome en muchas de las consideraciones ya expuestas el pasado **24 de agosto** de 2010, en la ponencia que presenté en relación con el mismo proyecto Acuerdo en mención.

### II. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y PRECISIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN

Es menester advertir que la figura de la contribución de valorización ha sido objeto de múltiples reformas legislativas, reglamentarias y pronunciamientos jurisprudenciales, que han logrado decantar de manera diáfana la carga tributaria y establecer su función dentro del sistema fiscal Distrital.



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

La contribución de valorización, según se infiere del inciso 1 del artículo 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los Municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble<sup>1</sup>.

De manera primigenia el artículo 3 de la Ley 25 de 1921 regulando la materia en todo el país, estableció el mal llamado entonces *“impuesto de valorización como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local”*, posteriormente el Decreto Legislativo 1604 de 1966 (vigente hoy en día), el mismo que fue reglamentado por el Decreto 1394 de 1970 señaló la forma de determinar, distribuir y recaudar la contribución de valorización causadas por obras que ejecute La Nación o cualquier Entidad de Derecho Público incluyendo cada Distrito o Municipio. Esta función, posteriormente fue regulada con ocasión a la expedición del Decreto 1333 de 1986 el mismo que de manera puntual en su artículo 234 y siguientes, enmarcó ésta contribución con unas pautas en su recaudo, administración y ejecución. Ulteriormente el Decreto 2171 de 1.992, *“Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte”* fue trasladado al Ministro de Transporte, a quien le corresponde, entre otras, *“Decidir sobre los proyectos que causen la contribución nacional de valorización, de acuerdo con la ley “*. Finalmente el artículo 45 de la Ley 383 de 1997 modificó el artículo 11 del Decreto 1604 de 1966 en lo relativo a los intereses aplicables al pago de la contribución de valorización.

En el plano Distrital el Acuerdo 07 de 1987 *“por el cual se adopta el estatuto de valorización del Distrito Especial de Bogotá”*, ha sido objeto de modificaciones sistemáticas y permanentes, la primera de ellas fue por el Acuerdo 16 de 1990, *“Por el cual se adiciona y modifica el Acuerdo 7 de 1987 y se desarrolla el concepto de Valorización por Beneficio General en el Distrito Especial de Bogotá”*, luego el Acuerdo 25 de 1995, *“Por el cual se autoriza el cobro de la Valorización por Beneficio Local para un conjunto de obras viales incluidas en el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" y se modifica el Acuerdo 7 de 1987”*, más adelante se

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Honorable Corte Constitucional C-495 de 1998 M.P Antonio Barrera Carbonell.



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

profirió el Acuerdo 22 de 1996, “Por medio del cual se autoriza al Instituto de Desarrollo Urbano a reliquidar y reasignar la contribución de Valorización por Beneficio General ordenada en los Acuerdos 16 de 1990, 14 y 31 de 1992, para los pequeños predios suburbanos agropecuarios”, posteriormente el Acuerdo 8 de 2000, “Por el cual se modifican los artículos 93, 95, 96 y 105 del Acuerdo 7 de 1987, Estatuto de Valorización del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”, finalmente el Acuerdo 45 de 2001, “Por el cual se modifica el inciso segundo del artículo Tercero del Acuerdo 8 de 2000”.

Para la jurisprudencia constitucional, el tributo de contribución de valorización es una contribución especial, no un impuesto. La Corte abordó este asunto en la sentencia C-155 de 2003 M.P Eduardo Montealegre Lynett de la siguiente manera:

*“en el caso de la valorización la jurisprudencia y la doctrina coinciden en considerar que el modelo normativo acogido desde 1966 hace referencia a una “contribución especial”, es decir, a la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad<sup>2</sup>.*

*La Corte ha explicado el alcance de la contribución especial de valorización (que para efectos prácticos se utilizará en lo sucesivo simplemente como contribución de valorización) y sus características especiales en los siguientes términos<sup>3</sup>:*

*“La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que esta representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.*

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-144/93 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre el caso allí analizado ver fundamento No. 15 de esta sentencia.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998 MP. Antonio Barrera Carbonell.



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una "imposición de finalidad", esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.*

*La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.*

*La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.”*

*En razón de sus atribuciones constitucionales y legales, el Consejo de Estado también se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la materia, reconociendo a la valorización el carácter de contribución*



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*especial<sup>4</sup>. En la doctrina nacional también parece ser unánime el mismo planteamiento<sup>5</sup>”.*

Así las cosas podemos afirmar que tanto la regulación legal y reglamentaria, coincide nítidamente con los pronunciamientos elaborados por parte de la Honorable Corte Constitucional y el Concejo de Estado, referente a la naturaleza jurídica de la contribución de valorización, a sus características, e importante función dentro de la política pública, con miras a financiar las diferentes obras que requiere la ciudad, siendo una herramienta indeclinable para las finanzas públicas del Distrito, y el desarrollo armónico de Bogotá.

**III. CAMBIOS INCORPORADOS EN EL PROYECTO DE ACUERDO 269 DE 2010**

A modo de resumen y con fines prácticos, podemos concluir que los objetivos y principales variaciones que introduce este proyecto de Acuerdo, en relación con el Estatuto de valorización son:

**OBJETIVOS**

- ✓ Fortalecer la planeación de infraestructura Urbana de la ciudad.
- ✓ Optimizar la eficiencia administrativa en la liquidación, determinación y en la gestión del tributo.
- ✓ Actualizar aspectos del tributo (Sujeto activo, pasivo, monto distribuible, beneficio, zona de influencia, sistema, método y forma de reparto)
- ✓ Adecuación y Armonización del Acuerdo 7 de 1987 al:

---

<sup>4</sup> Entre muchas otras pueden consultarse las siguientes providencias: — Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de diciembre 11 de 2001. Recurso de súplica S-028, MP. Jesús María Lemus Bustamante. — Sección Cuarta, Sentencia del tres de julio de 1988, Rad. 8658, MP. Delio Gómez Leyva. — Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 17 de octubre de 1996. Rad. 874, MP. César Hoyos Salazar. — Sección Cuarta, Sentencia del 21 de noviembre de 1980.

<sup>5</sup> Alberto Fernández Cadavid, “La Contribución de valorización en Colombia”, Temis, 1981. Ver también, Juan Rafael Bravo Arteaga, “Nociones Fundamentales de Derecho Tributario”, Bogotá, Legis, 2000.



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

**Nuevo marco constitucional. (Principios de la tributación)**

- Nuevo marco legal. (Estatuto tributario nacional)
- La jurisprudencia constitucional y del consejo de estado. (Método, sistema y reparto)

✓ Unificación sistematizada de las reglas de valorización en un régimen.

**MODIFICACIONES**

**Nueva asignación de competencias por afinidad funcional:**

<i>PROYECTO ACUERDO 269/2010</i>	<i>ACUERDO 7 DE 1987</i>
Adopta el régimen jurídico de la contribución de valorización”	Adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá
<b>PROPUESTA DE PRIORIZACIÓN PLAN DE OBRAS - TIPO DE BENEFICIO</b>	
SDP según POT y demás instrumentos de Planeación	IDU según POT concertado con entidades
<b>COSTOS DE OBRA</b>	
Entidad ejecutora	IDU
<b>METODO – SISTEMA- FORMA DE REPARTO</b>	
UAE de Catastro Distrital: se adiciona nuevo método aprovechando los beneficios de actualización catastral	IDU: Se tiene varios métodos y el



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

permanente	generalmente usado es el de factores de beneficio.
------------	--

### *Nueva asignación de competencias para hacer efectiva la contribución:*

<b>PROYECTO DE ACUERDO 269 DE 2010</b>	<b>ACUERDO 7 DE 1987</b>
<b>CALCULO Y DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN</b>	
UAE de Catastro Distrital	IDU
<b>ASIGNACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN</b>	
Secretaría de Hacienda – D.D.I	IDU
<b>DISCUSIÓN – COBRO Y RECAUDO</b>	
Secretaría de Hacienda	IDU

### *Principales modificaciones:*

<b>PROYECTO DE ACUERDO DE 269 DE 2010</b>	<b>ACUERDO 7 DE 1987</b>
---	--------------------------



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

<p><b>Plan de Obras:</b> SDP debe dar concepto previo de las obras cuya financiación deba hacerse con la Valorización.</p> <p><b>SDP:</b> Define el tipo de beneficio y establece los lineamientos técnicos para la zona de influencia.</p> <p><b>Plan de obras:</b> lo aprueba el Concejo Distrital.</p>	<p><b>Plan de Obras:</b> IDU en concertación con las otras entidades según POT.</p> <p><b>Plan de obras:</b> lo aprueba el Concejo Distrital</p>
<p><b>Sujeto Activo:</b> D. C.</p> <p><b>Administrador:</b> SDH</p> <p>Otras entidades (SDP–UAECD)</p> <p><b>Sujeto Pasivo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Propietario o poseedor de bien inmueble que se beneficia con la ejecución de la obra.</li><li>-Bienes de uso público de infraestructura aeroportuaria dados en concesión puede ser gravados si el Concejo lo decide. (Ley 633 de 2000)</li><li>-Diferencia entre Exclusión y Exención</li></ul>	<p><b>Administrador:</b> IDU</p> <p><b>Sujeto Pasivo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Todos los bienes de uso público están excluidos.</li><li>-Se habla de los dos conceptos pero</li></ul>



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

<p>-Se excluyen bienes que van a ser adquiridos por el Distritos para obras</p>	<p>no se diferencian. -Tema sin definir</p>
<p><b>Hecho Generador: Beneficio</b></p> <p>-Es la condición más favorable que adquiere el inmueble con ocasión de construcción de las obras.</p> <p>-El beneficio no se limita al concepto de mayor valor del inmueble, éste podrá comprender adicionalmente aspectos tales como la movilidad, la accesibilidad y el bienestar.</p> <p>-Beneficio general o local, o los dos.</p> <p>-Beneficio General: Relativo y esquemas de absorción del monto distribuible.</p> <p>-Zona de Influencia. La define SDP</p> <p>-Sub zonas para efectos de asignación y cobro.</p>	<p><b>Hecho Generador: Beneficio</b></p> <p>-No hay definición de este aspecto.</p> <p>-No hay definiciones claras.</p> <p>-Zona de Influencia. La aprueba el Concejo Distrital.</p> <p>-No define nada al respecto</p>
<p><b>Base gravable: Monto distribuible</b></p>	<p><b>Base gravable: Monto distribuible</b></p>



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

<p>-Costos de la obra hasta su terminación. (financiación, Afectaciones urbanísticas)</p> <p>-El IDU o entidad ejecutora estima costos a partir de estudios de prefactibilidad</p> <p>-Hasta un 10% por administración y recaudo.</p> <p>-Aprueba el Concejo Distrital</p> <p>-Aprueba el Concejo Distrital</p> <p>-Actualización M.D.: Se puede expresar en Unidades de Valor Constante –UVC. UVC es función del ICCP, costo financiero y tipo de obra.</p>	<p>-Lo estima El IDU</p> <p>-No prevé rehabilitación.</p> <p>-Hasta el 30% para administración y recaudo</p> <p>-Aprueba el Concejo Distrital</p> <p>-No lo prevé</p>
<p><b>Formula Tarifaria: Sistema y método:</b></p> <p>-UAECD: determina el coeficiente de distribución para la determinación del valor a pagar.</p> <p>-Sistema: Elementos del sistema incluidos en la Base Catastral del Distrito. (Área, uso, densidad, estrato o nivel geo-económico, etc.)</p> <p>-Método: Se plantean métodos adicionales, aprovechando la</p>	<p><b>Formula Tarifaria: Sistema y método</b></p> <p>-IDU determina el Coeficiente de distribución, según método aprobado por el Concejo Distrital. Normalmente el de factores de beneficio.</p> <p>-Sistema: Con base en la información catastral hace censo predial. Establece tablas con bastantes rangos.</p> <p>-Método: plantea varios métodos. Se ha utilizado preferentemente el sistema de Factores de Beneficio.</p>



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

información de la base catastral.	
<p><b>Asignación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Estudios definitivos Previos (IDU)</li>   <li>-Catastro: Memoria técnica que tiene cálculo y liquidación de la contribución</li>   <li>-SDH: Asigna</li>   <li>-Cobro: Antes, durante y después. Pero se pretende cobrar cuando Haya certeza de la obra (Costos y realización). SHD</li>   <li>-Política de Recaudo: SDH Descuentos, plazos, financiación – Previsto en M.D. – Garantizar la financiación de las obras.</li> </ul>	<p><b>Asignación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-No establece definición al respecto ( tradicionalmente se hace con estudios de prefactilidad-mayor incertidumbre de costo de obra.</li>   <li>-IDU: Memoria técnica que tiene cálculo y liquidación de la contribución</li>   <li>-IDU : Asigna</li>   <li>-Cobro: Antes, durante y después de la realización obra. IDU</li>   <li>-Se ha cobrado antes de la obra.</li>   <li>-Política de Recaudo: IDU</li> </ul>
<p><b>Procedimiento:</b></p> <p>Tributario-Una instancia- Recurso de reconsideración.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconocimiento de principios tributarios: Equidad- progresividad – Eficiencia</li>   <li>-Gravamen real: Inscripción en mora (menor costo y desgaste administrativo)</li> </ul>	<p><b>Procedimiento:</b></p> <p>Contenciosos Administrativo- Reposición- Apelación- Queja</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-No hay mención a ellos.</li>   <li>-Gravamen real: Inscripción con asignación.</li> </ul>



REPUBLICA DE COLOMBIA



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

-Plazo ejecución de obras: Concejo Distrital determina. Cumplido devuelve recursos	-Plazo de ejecución obras: hasta dos años desde la asignación- sino devuelve
-Excedentes: Se invierten en la zona de influencia que los generó	-Excedentes: Se devuelven. (Cuesta más la operación administrativa que lo devuelto)
-Participación Ciudadana: Según la ley – Mecanismos de información a la ciudadanía	-Participación Ciudadana: Juntas de vigilancia ( remuneradas)

**REGIMEN DE TRANSICION APLICABLE PARA LAS FASES II, III Y IV DEL ACUERDO 180 DE 2005**

**Oportunidad de Recaudo:** La SDH recaudará la contribución de valorización:

- ✓ Una vez se haya iniciado algunos de los procesos de selección de contratistas de la fase correspondiente o
- ✓ La construcción de alguna de las respectivas obras.

**Cambio de Método:**

<b>PROYECTO DE ACUERDO 269 DE 2010</b>	<b>ACUERDO 7 DE 1987</b>
La UAE de Catastro Distrital adoptará el Método de Avalúo Ponderado por el inverso de la Distancia  $C = v_{cat} \cdot 1/d \cdot MD$ $Za \ v_{cati} \cdot 1/$	El Acuerdo 180 de 2005 adoptó el Método de Factores de Beneficio  $C = A^* (Fe \text{ ó } Fge) * Fp * Fu * Fb * Fc$





## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

### **RÉGIMEN TRANSICIÓN-MONTOS MÁXIMOS-PORCENTAJE DE PAGO DE PREDIOS RESIDENCIALES DEL PREDIAL VS VALORIZACIÓN-FASE II:**

- ✓ Para el 57% de los predios residenciales la contribución de valorización supera un predial. Este grupo se beneficiaría del límite planteado.
- ✓ Para los estratos 1, 2, 3 el subconjunto de predios que pagaría más de un predial corresponde a 65.84%, el 82.4% y 56.5% respectivamente, el resto pagaría solo un predial.
- ✓ Para los estratos 4, 5 y 6, más de un predial lo pagan el 64%, 44,7% y 1.5% del total de inmuebles.

### **RÉGIMEN DE TRANSICIÓN-MONTOS MÁXIMOS PORCENTAJE DE PAGO DE PREDIOS NO RESIDENCIALES DEL PREDIAL VS VALORIZACIÓN-FASE II**

- ✓ Cerca del 23.8% de los predios pagarían más de un predial. Este grupo sería beneficiado con un límite propuesto.
- ✓ Por destino, los predios comerciales 11.5%, financieros 0.9% e industriales el 16.7% pagaría más de un predial, y se beneficiarían de un límite.

### **RÉGIMEN DE TRANSICIÓN- MONTOS MÁXIMOS RECAUDO ANUAL 2012-2014 FASES II DE ASIGNACIÓN**

- ✓ En los dos primeros años se recauda el 84.3% de la fase II. En el primer año el 62.8%, en el segundo año el 21.5% y en el tercer año 13.9%.

### **RÉGIMEN DE TRANSICIÓN- MONTOS MÁXIMOS-RECAUDO ACUMULADO 2012-2014 FASES II DE ASIGNACIÓN**

- ✓ En los tres primeros años se recaudaría el 98.4% de la fase II. En Predios residenciales el 97.4% y en no residenciales el 99.8%.



REPUBLICA DE COLOMBIA



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

**RÉGIMEN DE TRANSICIÓN- MONTOS MÁXIMOS-MEDIANA DE RECAUDO FASES II**

- ✓ En residenciales hay progresividad: a mayor estrato mayor pago.
- ✓ En no residencial la mediana en industrial es:\$1.1 millones, financiero \$742 mil y Comercial \$ 446 mil.

**RÉGIMEN DE TRANSICIÓN-MONTOS MÁXIMOS-DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL FASES DE ASIGNACIÓN**

- ✓ Las fases de asignación I, II y III del Acuerdo 180 de 2005, cuentan con características similares en su estructura, tal como el número de predios beneficiados, que permite aplicar el mismo criterio de tope por año para todas las fases.

**RÉGIMEN DE TRANSICIÓN APLICABLE PARA LAS FASES II, III Y IV DEL ACUERDO 180 DE 2005**

**Inicio de construcción obras grupo 2,3,4 y asignación de Fases II, III y IV:**

- ✓ Fase II: 2012 –Fase III: 2014- Fase IV: 2016

**RÉGIMEN DE TRANSICIÓN-MARCO DE COMPETENCIAS**

- ✓ Fase I Acuerdo 180/05 y anteriores: IDU: Todos los actos y actividades – discusión, cobro y recaudo, respecto de las obras, plan o conjunto de obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, de la Fase I adoptada mediante el Acuerdo 180 de 2005
- ✓ Fase II y siguientes: Secretaría de Planeación, Secretaría Distrital de Hacienda y Unidad Administrativa de Catastro Distrital.



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Modificaciones que a todas luces se hacen necesarias, en la medida que el proyecto de Acuerdo de ser aprobado por el Concejo de Bogotá, fortalece la infraestructura urbana de la Capital, unifica la sistematización en la reglas del régimen aplicable a la contribución de valorización, corrige algunas deficiencias administrativas, en el recaudo, administración, planeación y ejecución de la carga tributaria, con miras a optimizar su gestión, vinculando al ciudadano de manera directa aplicando los principios reinantes de transparencia y moralidad administrativa, para que sea éste uno de los controles en la gestión pública. Todo lo anterior inspirado en el marco Constitucional y Legal actual.

### III. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONVENIENCIA Y LEGALIDAD DEL PROYECTO DE ACUERDO 269 DE 2010

Con base en lo pretendido por el proyecto de Acuerdo presentado por la Administración, resulta del todo necesario realizar algunas apreciaciones, para realizar el análisis del articulado del acto administrativo sometido a consideración, seguiré el método empleado en la ponencia presentada el pasado 03 de **septiembre** de 2010:

- a) Primero se va a presentar el artículo objeto de sugerencia de cambio, análisis u opinión, (aquellos no mencionados deben entenderse que son compartidos íntegramente) textualmente como fue radicado por la Administración Distrital en el proyecto de acuerdo 269 de 2010.
- b) Luego se formula la sugerencia de modificación o comentario al artículo del que se está tratando.
- c) Más adelante se argumenta el soporte de la sugerencia, cambio o comentario.

### ARTÍCULO 2. “NATURALEZA Y DEFINICIÓN DE LA VALORIZACIÓN”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

**“Artículo 2. Naturaleza y definición de la valorización.** La contribución de valorización es un tributo especial que genera un gravamen real, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles ubicados en áreas urbanas, rurales y de expansión urbana del Distrito Capital, que se benefician con la ejecución de la obra, plan o conjunto de obras de interés público. Es un instrumento de financiación que permite el desarrollo urbanístico y social de la ciudad. Su recaudo tiene destinación específica a la construcción de las obras o plan o conjunto de obras para el cual se autorizó y/o la recuperación y/o la rehabilitación de las mismas en los términos del inciso segundo del artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993”.

**SUGERENCIA**

Se sugiere eliminar la expresión “y/o la recuperación y/o la rehabilitación de las mismas.”

**EXPLICACIÓN**

El proyecto de Acuerdo no trae la definición o concepto de las expresiones RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN. Es indubitable la obligatoriedad de establecer el alcance y significado de la misma dada su importancia, no debe dejarse espacio alguno para posibles reglas hermenéuticas inconvenientes o absurdas, sin apego legal. Es necesaria la descripción de conducta normativa que de manera *clara e inequívoca* desarrolle los conceptos cuestionados.

Tal como lo manifestaron otros cabildantes, bajo la premisa de RECUPERACION Y/O REHABILITACIÓN no le es dable al Distrito exigir a los administrados sumas pecuniarias por concepto de la contribución de valorización, al desnaturalizarse de manera incontrovertible su finalidad y propósito, definido por el orden normativo superior, nótese que el inciso segundo del artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993 solo se refiere a los cobros de valorización por beneficio general, situación no determinada en este proyecto de Acuerdo.



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

**ARTÍCULO 3. “SUJETO ACTIVO”.**

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

**“Artículo 3. Sujeto activo. El sujeto activo de la contribución de valorización es Bogotá, Distrito Capital.”**

**COMENTARIOS**

Mantener y no modificar la expresión “ es Bogotá, el Distrito Capital.”

**EXPLICACIÓN**

Este ha sido uno de los puntos que más controversia ha presentado por sus diferentes significados, la jurisprudencia constitucional ha elaborado una distinción en tres aristas tal como se puede leer en la sentencia C-987 de 1999:

*“En efecto, conforme al anterior análisis, y de acuerdo a ciertas distinciones elaboradas por la doctrina tributaria<sup>6</sup>, es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. **Así, de un lado**, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. **De otro lado**, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. **Y finalmente**,*

<sup>6</sup> Así, la distinción entre sujeto activo de la potestad tributaria y sujeto activo de la obligación tributaria es ampliamente aceptada en la doctrina tributaria. Para un resumen de esas posiciones, ver Álvaro Leyva Zambrano et al. “Elementos de la obligación tributaria” en Derecho Tributario. Bogotá: ICDT, 1999, pp 427 y ss.



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.” (Negrillas fuera del texto original).*

Conforme a lo transcrito anteriormente, se puede concluir que así el tributo de la valorización sea recaudado y administrado directamente por una entidad, es indefectible que así ésta no coincida con el sujeto activo formalmente establecido en el proyecto de Acuerdo, siendo una figura perfectamente permitida a luz de la Constitución y la Ley, por tal motivo debe mantenerse la expresión Bogotá Distrito Capital en este sentido, independientemente de la autoridad o entidad que recaude y administre los recursos tributarios obtenidos por tal motivo.

### ARTÍCULO 5. “ADMINISTRACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

***“Artículo 5. Administración de la contribución: Corresponderá a la Secretaría Distrital de Hacienda-SDH- Dirección Distrital de Impuestos, la asignación, discusión, recaudación, cobro, devolución y, en general, la administración de esta contribución, en relación con las obras o plan o conjunto de obras, que construya el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- o cualquier otra entidad pública. Para estos efectos, el administrador de la contribución de valorización, aplicará en lo pertinente las disposiciones contenidas en el Decreto Distrital 807 de 1993, actualizado y adicionando por los Decretos 401 de 1999 y 362 de 2002, o el que haga sus veces, en concordancia con lo establecido en el artículo 162 de Decreto 1421 de 1993. Corresponderá a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-, la distribución y liquidación de la contribución de valorización, función que realizará con fundamento en los elementos de la base catastral, para su posterior asignación.***

*Corresponderá a la Secretaría Distrital de Planeación -SDP- delimitar las zonas de influencia de acuerdo con el beneficio que*



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*genere la obra, plan o conjunto de obras, dentro de los parámetros técnicos establecidos en el presente Acuerdo.”*

### SUGERENCIA

Eliminar la siguiente parte del texto “Corresponderá a la Secretaría Distrital de Hacienda-SDH- Dirección Distrital de Impuestos, la asignación, discusión, recaudación, cobro, devolución y, en general, la administración de esta contribución, en relación con las obras o plan o conjunto de obras, que construya el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- o cualquier otra entidad pública”

### EXPLICACIÓN

Sobre el particular es de advertir que el noble propósito que persigue el proyecto de Acuerdo 269 de 2010 consistente en la asignación de competencias a la Secretaría Distrital de Hacienda Dirección Distrital de Impuestos, para que sea ésta la que asigne, recaude, cobre y administre los recursos obtenidos por concepto de la contribución de valorización, lo cual es totalmente válido en términos idealistas o políticos, y porque no decirlo, éste debe ser el paso indeclinable a seguir por parte de la Capital, cuyo sustento es la propia Constitución Política, y los principios que regulan la Administración del Estado como la llamada descentralización, desconcentración y delegación de funciones y servicios, y los de la función administrativa en especial que son la eficacia y la moralidad.

En donde cada entidad cumpla las funciones constitucionales y legales, para lo cual fueron creadas, armonizando y complementando sus competencias con las demás autoridades que componen el Distrito, así pues, lo correcto es que los asuntos de manejo y administración de recursos sean celosamente atribuidos a la Hacienda pública, los temas de planeación sean del resorte de dependencias instruidas para tal fin como la Secretaria Distrital de Planeación, y finalmente que la entidad que ejecute sea aquella que tenga la capacidad e idoneidad para llevar a buen término la labor encomendada, y no por el contrario como viene sucediendo, que sea el IDU, quien realiza todas las labores ya reseñadas



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

invadiendo competencias ajenas, y poniendo en inminente riesgo lineamientos de funcionamiento administrativo.

Atendiendo a la reglas de la experiencia, es del todo claro que no ha resultado provechoso ni adecuado el modelo actual aplicable a la contribución de valorización, en donde la entidad que ejecuta la o las obras en este caso el IDU, sea la misma que recaude, cobre, administre los recursos obtenidos y planee la política pública a seguir. Por el contrario, esta inconveniente estructura ha sido un foco permanente de cuestionamientos y reproches en cuanto a su funcionamiento y resultados, aspectos que deben ser conjurados en aras de la protección de los recursos públicos, y del cumplimiento de los fines de la Administración.

No obstante, considero que la propuesta contenida en el artículo 5 del Acuerdo bajo examen es contraria a la Constitución y a la Ley, motivo suficiente para que sea eliminada y no pueda ser aprobada por el Concejo de Bogotá, en el entendido que no es permitido aplicar aquel aforismo clásico del “*fin justifica los medios*”, ni pensar llanamente que al asunto se limita a un tema de orbita única y exclusivamente política o de conveniencia, omitiendo aspectos consustanciales en derecho que cobran mayor relevancia.

Resulta necesario aclarar algunas de las consideraciones expuestas extensamente por parte de la Administración en la exposición de motivos, con el propósito de aclarar ciertas inconsistencias argumentativas, y ratificar la ilegalidad e inconstitucionalidad manifiesta del artículo del proyecto de Acuerdo en mención.

### **DE LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES- Limites**

Si bien es cierto la Constitución Política de 1991 advierte y dota de manera incuestionable a la diferentes Entidades Territoriales incluidos los Municipios y Distritos, de autonomía constitucional, conforme lo establece el artículo 287 superior, el cual se lee textualmente:

*“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En*



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*tal virtud tendrán los siguientes derechos: En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- (i) gobernarse por autoridades propias;*
- (ii) ejercer las competencias que les correspondan;*
- (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones,*
- y (iv) participar en las rentas nacionales”.*(Negrillas fuera del texto original).

Facultad que como se puede observar no es absoluta y encuentra su limitación en la propia Constitución y la Ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, *“la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”*<sup>7</sup>, sin que pueda trastocarse bajo este ejercicio, el principio de legalidad.

Posteriormente, la Corte en sentencia C-1258 de 2001 adelantó unas precisiones en relación con el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, indicando que ésta se encuentra integrada por *“el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”*, advirtiendo que el simple hecho de imponerse una pautas no vulnera la autodeterminación Departamental o Municipal, siendo inconcebible entonces la aludida autonomía administrativa a la que hace referencia la Administración Distrital, por sacrificar disposiciones que provienen del poder legislativo, y de este modo poder justificar una presunta e inexistente competencia en cabeza del Concejo de Bogotá al fraccionar la asignación, recaudo, cobro y administración de los recursos obtenidos por concepto de la contribución de valorización a una entidad diferente a la que ejecuta las obras del tributo analizado, desbordando no

---

<sup>7</sup> Sentencia Honorable Corte Constitucional C-535 de 1996.



REPUBLICA DE COLOMBIA



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

solo los preceptos legales aplicables sino la Carta Fundamental, situación configurada como una clara e inocultable extralimitación en sus funciones<sup>8</sup>.

Ahora bien el artículo constitucional 313 también citado en la justificación de motivos, fue transcrito parcialmente por la Administración, al omitir la inclusión del numeral 10 situación que cambia totalmente su sentido. Todo el artículo advierte (sin relacionarse las diferencias a las que se refiere el acto legislativo 1 de 2007):

*“Corresponde a los concejos:*

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
- 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
- 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*

---

<sup>8</sup> La Constitución Política establece sobre el particular: “ARTICULO 6o. *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”.



REPUBLICA DE COLOMBIA



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

7. *Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
8. *Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*
9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen". (Negritas fuera del texto original).

Lo antes transcrito nos debe llevar a la firme conclusión que el Concejo tiene planas facultades para determinar la estructura municipal y las funciones de sus dependencias, en todo caso el mismo artículo prevé e impone a esta Corporación Pública el ejercer las mismas, en observancia a las obligaciones que subyacen de la Constitución y Ley, limitando el constituyente primario y el legislador el margen de aplicación. Sobre este punto nuevamente la Administración Distrital parte de la falsa idea de una atribución omnipotente, sin reconocer valor a las disposiciones legales y constitucionales aplicables, que se erigen en nuestro ordenamiento como límites funcionales y competenciales palmarios.

**DE LA "SUPUESTA" COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ FRENTE A TEMAS INHERENTES A LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN**

El Decreto Ley 1421 de 1993 por medio del cual se fijó el Estatuto Orgánico de Bogotá determinando entre otras, las funciones y competencias del Concejo de Bogotá, su artículo 12 enmarcó sus atribuciones pertinentes a lo que hoy nos incumbe así:

*"Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

(...)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

3. *Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.*

(...)

8. *Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos*.”(Negrillas fuera del texto original)

Nuevamente de manera enfática el legislador hizo saber que el Concejo de Bogotá se encuentra subordinado al principio de legalidad, quedándole vedado desplegar actuaciones que desconozcan el orden normativo superior; ahora bien en cuanto a la posibilidad de “*Establecer* (Ordenar, mandar, decretar), *reformar* (Modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo.) o *eliminar* (Quitar, separar algo, prescindir de ello<sup>9</sup>) *tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas*”, debe entenderse que ésta sólo versa frente a los ingredientes normativos descritos puntualmente por el legislador, siendo imposible ampliarla a otros terrenos prohibidos.

En relación a la facultad que tiene el Concejo de Bogotá para “*Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades*”, lastimosamente el legislador limitó a esta Corporación como más adelante se abordará, en el tema de la contribución de valorización, siendo un imposible jurídico atribuir competencias diferenciales entre la Entidad que ejecuta las obras y la que asigna, recauda, cobra y administra los recursos obtenidos por dicho concepto, ambas cumplidas actualmente por el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU.

<sup>9</sup> Todas estas definiciones se encuentran en la página web de la Real Academia de la Lengua: [http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=eliminar](http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=eliminar).



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Por su parte el artículo 161 del mismo Decreto 1421 de 1993 categóricamente estableció, que el Distrito Capital a través de sus órganos de representación pueden administrar como bien lo deseen (dentro de los límites de la Constitución y la Ley) las cargas tributarias obtenidas, salvo la contribución de valorización, la cual se rige por normas especiales que regulan la materia:

*“Atribuciones de la administración tributaria. Corresponde a la Administración Tributaria la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales.*

Se exceptúan la contribución de valorización y las tasas por servicios públicos las cuales serán administradas por las entidades que las normas especiales señalen”. (Subrayas fuera del texto original).

El concepto de norma jurídica comprende todo tipo de Ley, Decreto Ley, Decreto Legislativo o precepto normativo cuyo contenido formal y material apunte a establecer o imponer una regla u ordenación del comportamiento humano dictado por la autoridad competente del caso<sup>10</sup>, atendiendo a la remisión vista hace un par de líneas es indefectible aseverar que la administración de la contribución de valorización debe hacerse por las Entidades a las que se refieren las leyes especiales, y que son el Decreto 1604 de 1966 y el Decreto 1333 de 1986.

### DE LOS VERDADEROS ALCANCES DE LOS DECRETOS 1604 DE 1966 Y 1333 DE 1986

Veamos, el Decreto Legislativo 1604 de 1966 en su artículo 2 menciona:

“El establecimiento, la distribución, y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional,

<sup>10</sup> AFTALION, Enrique (1994). *Introducción del derecho*. (4ª ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

departamental o municipal que ejecute las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras, o en la ejecución de otras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente". (Negrillas fuera del texto original).

En el mismo sentido se refiere el Decreto 1333 de 1986 en su artículo 235 que se lee:

"El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente". (Negrillas fuera del texto original).

Textos que no merecen mayor explicación más allá de su contenido literal, para llegar a la firme conclusión que un Acuerdo cuya naturaleza es la de un acto administrativo, no puede desconocer, omitir o contrariar el derecho positivo superior, conforme al criterio de jerarquía normativo imperante en el ordenamiento jurídico<sup>11</sup> colombiano, teniendo en cuenta además que según el artículo 10 del Código Civil prevalece la ley especial sobre la ley general<sup>12</sup>.

No hay nada más alejado de realidad que el planteamiento realizado por la Administración sobre este punto, por eso requiere de mayor atención para poder entender con exactitud el impedimento legal al cual se ve avocado el Concejo de Bogotá para la aprobación del artículo 5.

En primer lugar las reglas o sistemas hermenéuticos aplicables advierten que solo habrá lugar a interpretar aquellas normas o palabras que resulten ambiguas,

<sup>11</sup> Kelsen, Hans (1960), *Teoría pura del derecho*, segunda edición, traducción del alemán de Vernengo Roberto J., Porrúa – UNAM, México, D.F., 1991.

<sup>12</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, traducción de Roza Acuña, E., Temis, Madrid, 1997.



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

oscuras e imprecisas, siendo apelable en primer término el método gramatical, que no es otra cosa que darle sentido a la norma con base en los significados de las palabras escritas, según el lenguaje del que todas las personas coinciden en su significado, es lo que el Maestro Néstor Osuna Patiño menciona como “*el consenso social difundido*”, al respecto el Código Civil en su artículo 27 textualmente incorpora “*Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu*”.

Método gramatical

El contenido literal en este caso hace mención a “El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras”. La palabra Entidad pueda tomarse en varios sentidos por no tener ésta una definición independiente, entre los cuales se destacan:

1. Entidad Territorial (para el Caso Municipio o Distrito), sin embargo, si se observa darle este significado resultaría contrario a toda lógica, pues el Municipio o Distrito no ejecuta la obras de manera directa, requieren de un apoyo a través de otro Ente que ejerza su función dentro de la menciona circunscripción, de ahí viene la palabra nacional, departamental o municipal a la que hace merito la disposición, sino se leería erradamente como Nación nacional, Departamento departamental, Municipio municipal, para poder ser entendida así, el legislador debió incluir explícitamente estas palabras (Nación, Departamento y Municipio) y no la expresión Entidad. La Administración en su exposición disocia Entidad con Municipio por ser Entidad Territorial y Municipio con Concejo de Bogotá el cual ya no es una Entidad sino Corporación Pública, para llegar bajo este débil pretexto a concebir competencias inexistentes. También le da lectura fragmentando los verbos rectores del texto así: a). El establecimiento, b). Distribución, y c) recaudo como funciones independientes, ejercidas por cada circunscripción de manera autónoma, de ahí concluye que el recaudo es un situación que corresponde celosamente al Distrito capital, regulada a través de su Concejo, y no a la Entidad ejecutante distorsionándose el verdadero sentido legal, al hacerse añadiduras o plantear hipótesis no contempladas por el legislador, recordemos que “*donde la ley no hace distinción no le es dado al intérprete hacerla*”.



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

2. Entidad concebida como establecimiento ejecutante de la obra, la palabra ejecutar se define según la Real Academia de la Lengua Española como “*poner en obra algo*”, es decir en este caso el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, como ya se explicó, ni la Nación, Departamento y Municipio ejecutan de manera directa las obras por concepto de la contribución de valorización, motivo por el cual la expresión “entidad” denota una atribución al establecimiento ejecutante y no a la Entidad territorial directamente, cuya ámbito de competencia puede ser Nacional, Departamental o Municipal, según la fiel descripción normativa.

Pensamiento que coincide con el del Consejo de Estado Sección Cuarta C.P Consuelo Sarria Olcos expedientes 4510 y 4511:

*“El artículo 2º del mismo Decreto 1604 de 1966 dispuso que el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harían por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecutara las obras, y el ingreso se invertiría en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyectaren por la entidad correspondiente, todo lo cual significa que son dichas entidades de derecho público las competentes para regular lo relativo a la forma de distribuir el gravamen, de determinar las zonas de influencia y de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local y de precisar la extensión del mismo, pudiendo definir dicha extensión para toda el área urbana o rural o una parte cualquiera de ésta o aquélla, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º del mismo Decreto 868 de 1956”.* (Subraya fuera del texto original).

### Método sistemático

Se parte del ordenamiento jurídico como un todo, con el ánimo de conjugar diferentes fuentes jurídicas que lo componen para suplir posibles vacíos interpretativos, no obstante insisto en que si el contenido literal es del todo claro no hay porque acudir a otros mecanismos que pueden desconocer la verdadera intención del legislador.



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



Certificado C006/1248

REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

La Administración se apoya en algunas disposiciones constitucionales y legales para cimentar la posición que le permite a su juicio suplir “supuestos” vacíos conceptuales, afirmando que los artículos de los Decretos 1604 de 1966 y 1333 de 1986, se deben articular a los establecidos en el artículo 12 numeral 8 del Decreto 1421 de 1993 que permiten “*Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades*”.

Para que este método tenga vocación de prosperidad resulta a todas luces necesario armonizar todos los artículos que tienen íntima relación con lo que hoy se debate, entre los cuales también se destacan: el artículo 12 en el entendido “*Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley*”, y el 161 del Decreto 1421 de 1993 “*Se exceptúan la contribución de valorización y las tasas por servicios públicos las cuales serán administradas por las entidades que las normas especiales señalen*”, el artículo 6 de la Carta Fundamental “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exlimitación en el ejercicio de sus funciones*”, el 113 que nos indica que “*los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas*”, el 121 Superior en virtud del cual “*ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley*”, el 123 del mismo texto fundamental “*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento*”, y el 287 que permite entrever “*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley*”.

En este orden de ideas está perfectamente claro que al valorar el ordenamiento jurídico como un solo cuerpo coherente y unificado, nos conduce nuevamente afirmar que a través de un Acuerdo el Concejo de Bogotá no se puede modificar leyes ni artículos constitucionales.

Método histórico

Según los motivos expuestos en los antecedentes legales, y sin la necesidad de hacer mayores esfuerzos mentales se puede inferir que el poder legislativo buscó a través de los artículos 2 y 235 de los Decretos 1604 de 1966 y 1333 de 1986 dotar a la Entidad ejecutante, de herramientas eficaces que le permitan hacer uso



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

de los recursos destinados a la construcción de obras a las que alude la contribución de valorización, sin dilaciones o tramites en cabeza de otras autoridades que pudieran entorpecer este cometido, en consecuencia se pensó en un modelo practico y por ende eficaz, siendo imprescindible la abstracción o separación de la asignación, recaudo, cobro y administración de recursos de la contribución de valorización, y la ejecución de obras por parte de dos establecimientos completamente diferentes.

Independientemente de la conveniencia practica o no de las disposiciones referenciadas y sus alcances (*dura lex ser lex - la ley es dura pero es ley*), un Órgano municipal como el Concejo de Bogotá no puede modificar por vía de Acuerdo alcances a los decretos materiales con fuerza de ley, téngase en cuenta que los problemas que hoy día se han presentado con la Entidad que ejecuta las obras no obedecen a problemas orgánicos ni estructurales.

### Método conforme

Finalmente la Administración ha creado el falso dilema al aseverar que esta interpretación que definiendo enfáticamente, y la cual comparten algunos cabildantes, no es ajustada a la Constitución y por ende debe no ser tenida en cuenta, como quiera que la propia Corte Constitucional menciona “*si la norma admite varias interpretaciones, unas acordes con la Constitución y otras que no lo son, la Corte mantendrá la disposición en el ordenamiento pero excluirá del mismo, a través de una sentencia condicionada, los entendimientos de la misma que contraríen los principios y valores constitucionales*”<sup>13</sup>, sin embargo, se parte de la premisa que todo lo que he sostenido hasta el momento no tiene un asidero constitucional, o mejor aun que la única interpretación ajustada a la Carta está en cabeza de la Administración Distrital, lo cual no resiste análisis de ningún tipo y mucho menos jurídico.

Como se puede observar la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo 269 de 2010, simula respetar la Constitución, pero lastimosamente hace todo lo contrario al no acatarse las limitaciones que impone la ley, la división de

---

<sup>13</sup> Sentencia C-128 de 2002.



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

competencias de los poderes públicos y las funciones de cada órgano como una República unitaria.

### REFLEXIONES EN RELACIÓN A LOS ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

Solo resta indicar que las providencias citadas por parte de la Administración para sustentar la supuesta competencia que tiene el Distrito y el Concejo de Bogotá para fraccionar la asignación, cobro y recaudo, de la ejecución de obras en la contribución de valorización, no son aplicables ni revisten el interés que le hacen ver, uno porque ninguna de ellas expresamente mencionan esta facultad al referirse a impuestos no al tributo de valorización examinado, y dos porque las que si lo hacen tocan temas que aparentan ser familiares a lo que nos ocupa, pero resultan ajenas por no desarrollar el problema jurídico, muchas de esas transcripciones no son más que reflexiones generales o de paso que hacen parte de la llamada *obiter dicta*, y no de la *ratio decidendi* del precedente invocado, por lo contrario no siendo obligatorias ni consideradas algo más a un criterio auxiliar en los términos del artículo 230 de la Constitución.

A modo de ejemplo la sentencia C-467 de 1993 citada por la Administración Distrital (ver página 21 exposición de motivos) en los siguientes términos:

*“Así las cosas, para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional. Una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior.” (Se resalta) (Negritas fuera del texto original)*



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Fíjense que la Corte se refiere a la facultad que tienen las Entidades Territoriales para administrar los impuestos obtenidos más no a las contribuciones como la valorización, conceptos que presentan profundas diferencias.

El Código Tributario para América Latina definió los tributos como “*las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines*”; el **impuesto** como “*el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente*”; la **tasa** como “*el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener destino distinto ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación*” y la **contribución** como “*el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación*”. De esta última definición el tratadista Juan Rafael Bravo Arteaga extrae sus elementos así: a) Constituyen un ingreso tributario. b) Tienen como causa la percepción por el contribuyente de un beneficio genérico para un grupo de personas. c) Su producto debe estar destinado a una obra pública o a la prestación de un servicio público. De acuerdo con lo anterior la contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades. En cambio los “impuestos” son generales, lo que significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no conllevan contraprestación, retribución o beneficio directo e inmediato<sup>14</sup>. Siendo a penas obvio la inaplicación de la consideración anotada en la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo 269 de 2010 al confundir impuesto con contribución y pensar en darle alcance a la sentencia C-467 de 1993.

---

<sup>14</sup> Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta C.P María Inés Ortiz Barbosa del 17 de agosto de 2006.



REPUBLICA DE COLOMBIA



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

En cuanto a las sentencias del Consejo de Estado Sección cuarta, una vez más es menester aclarar que solo se refieren a la facultad que tienen los Municipios para delegar y administrar los tributos obtenidos, sin referirse alguna de ellas explícitamente a que la expresión “entidad” inmersa en el artículo 2 del Decreto 1604 de 1966 y 235 del 1333 de 1986 debe entenderse al Municipio o Distrito y no al significado natural de sus palabras como establecimiento ejecutante, o tampoco a que se puede fraccionar la asignación, recaudo, cobro y administración de recursos percibidos por la contribución de valorización, de la ejecución de obras, en dos Entidades diferentes. Todas estas interpretaciones jurisprudenciales deben partir de la base del respecto a la Ley y la Constitución.

**CONCLUSIÓN**

De fuerza es, aceptar que la contribución de valorización tiene unas reglas diferentes y especiales a los demás tributos (como el impuesto predial) que componen el orden distrital, siendo imprudente intentar realizar comparaciones que no presentan semejanzas fácticas y jurídicas como es el caso del Acuerdo 180 de 2005 mencionado por la Administración para fundamentar este proyecto, por cuanto lo que hace aquel, es atribuir una competencia propia del IDU al ser la entidad que ejecuta las obras (artículo 2 Decreto 1604 de 1966 y 235 del 1333 de 1986), siendo permitido y redundante al mismo tiempo mencionar en el artículo 4 parágrafo 2:

*“El Instituto de Desarrollo Urbano estará a cargo de la asignación, cobro y recaudo de la contribución de valorización”.*

Lo que está prohibido legalmente es dividir estas dos funciones: (i) de asignación, recaudo, cobro y administración de recursos percibidos por la contribución de valorización y (ii) la ejecución de obras, siendo un deber inexorable conferir las a una misma Entidad. Más no, léase bien, impedir que se pueda cambiar por vía de Acuerdo el establecimiento que actualmente ejecuta las obras, siendo perfectamente válido modificar el artículo 2 del Acuerdo 19 de 1972 cuyo tenor no dice:

*“El Instituto atenderá la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico ordenadas dentro del Plan general de Desarrollo y los*



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*planes y programas sectoriales, así como las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización (...)*”.

Entonces puede el Concejo de Bogotá establecer que la Entidad que hoy en día ejecuta las obras en la ciudad no sea el IDU, más no desmembrar cada una de estas imposiciones al ser insolubles. La única forma jurídicamente hablando para que la Secretaría Distrital de Hacienda pueda asignar, recaudar, cobrar y administrar estos recursos públicos, es que esta misma autoridad ejecute las obras, siendo un contrasentido al observar sus competencias legalmente otorgadas, o que las Leyes que imponen estos deberes sean objeto de una declaratoria de inexecutable, derogación cierta y comprobada o reforma.

Hay quienes sostienen que los Decretos 1604 de 1966 y 1333 de 1986 antes citados se encuentran derogados tácitamente, argumentos que no son de recibo, pues el simple paso del tiempo no deroga, subroga o abroga una norma, se requiere además de un precepto que cambie de manera directa el contenido material de la ley o decreto que se dice ya no tener un sustento jurídico, o de una declaratoria de inconstitucionalidad. Situación bien diferente a la que se presenta en el caso bajo estudio, dado que la supuesta disposición que los derogó (Decreto 1421 de 1993 ajustada a los postulados de la Constitución del 1991 al ser posterior), advierte todo lo contrario en su artículo 161, al hacer una remisión expresa a aquellas, cuando se trata de definir la Entidad que debe administrar los recursos de la contribución de valorización, exceptuando el legislador esta facultad diáfananamente al Concejo de Bogotá.

Una cosa es referirse a una norma como inconstitucional buscando que sea amparada por la excepción de inconstitucional y su turno inaplicarla, y otra bien diferente es incurrir en posibles conductas que puedan trascender al marco penal como el prevaricato por acción<sup>15</sup> y graves sancionables disciplinarias<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 20 de mayo de 1997, M.P. NILSON PINILLA PINILLA y sentencia del 15 de mayo de 2000, M.P. CARLOS AUGUSTO GÁLVEZ ARGOTE, donde se dijo que para que se configure el dolo dentro del tipo penal de prevaricato “Sólo es fundamental que se tenga



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

**ARTÍCULO 6. “SUJETO PASIVO”**

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

**“Artículo 6. Sujeto pasivo.** *Están obligados/as al pago de la contribución de valorización quienes ostenten el carácter de propietarios/as o poseedores /as de bienes inmuebles ubicados en la zona de influencia al momento de la asignación del tributo”.*

**“Parágrafo 1°.** *Responderán solidariamente por el monto a pagar por la contribución de valorización, así como por las demás responsabilidades derivadas de la misma, el/la propietario /a del bien y el/la poseedor /a. Igualmente, en los casos en los cuales se evidencie la existencia de la titularidad de un bien en cabeza de varios /as propietarios/as en comunidad, podrá la Administración efectuar el cobro de la valorización a cualquiera de ellos /as”.*

**“Parágrafo 2°.** *Cuando la propiedad o derecho de dominio tenga desmembrados sus elementos, el sujeto pasivo del tributo de valorización será quien ostente la nuda propiedad del bien, sin*

---

*conciencia de que el pronunciamiento se aparta ostensiblemente del derecho sin que importe el motivo específico que el servidor público tenga para actuar así”.*

<sup>16</sup> La ley 734 de 2002 en su artículo 34 establece dentro de los deberes de todo servidor público: “**1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución**, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, **las leyes, los decretos**, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”. (Negrillas y subrayas fuera del texto original).



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*perjuicio de la responsabilidad solidaria señalada en el párrafo anterior.*

*“La Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH- podrá perseguir el bien o unidad predial materia de la contribución de valorización, para la satisfacción de las obligaciones a su favor.*

*“**Parágrafo 3º.** El Concejo establecerá en cada Acuerdo que autorice el cobro de la contribución de valorización, si las entidades públicas propietarias de los bienes de uso público que integren la infraestructura aeroportuaria que se entreguen en concesión a los particulares, adquieren la calidad de sujetos pasivos de la contribución de valorización en relación con la financiación de las obras o del plan de obras que los beneficien, de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Ley 633 de 2000.*

*“En cuanto a los bienes fiscales que componen esta infraestructura, serán gravados en las mismas condiciones de los particulares*

*“Así mismo, establecerá los mecanismos para hacer efectiva la contribución que le corresponda a éstos en calidad de sujetos pasivos.”*

**SUGERENCIA**

Modificar la expresión “La Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH-”.



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

### EXPLICACIÓN

La misma del artículo 5.

### ARTÍCULO 9. “DESCRIPCIÓN DE LAS EXCLUSIONES”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 es como sigue:

**“Artículo 9. Descripción de las exclusiones.** Para los efectos de la contribución de valorización, serán bienes inmuebles excluidos los siguientes:

- a. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, cuando su titularidad radique en una entidad de derecho público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63 y 72 de la Constitución Política.
- b. Las zonas de cesión obligatoria generadas en la construcción de urbanizaciones, barrios o desarrollos urbanísticos, siempre que al momento de la asignación del gravamen se encuentren abiertos los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a dichas zonas, producto de la demarcación previa por localización y linderos en la escritura pública de constitución de la urbanización, o que se haya suscrito el acta de recibo o toma de posesión por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público o la entidad que haga sus veces, incluidas en el respectivo plano urbanístico.
- c. Los predios ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, de conformidad con el listado que para el efecto suministre el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias –FOPAE-, certificados a la



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

*fecha de expedición de la resolución de asignación de la contribución de valorización.*

- d. Las áreas destinadas a tumbas y bóvedas ubicadas en los parques cementerios, cuando no sean de propiedad de los parques cementerios.*
- e. Los bienes inmuebles que total o parcialmente vayan a ser adquiridos por las entidades distritales ejecutoras de obras públicas para ejecutar proyectos urbanísticos de interés público, con fundamento en los actos de declaratoria de utilidad pública o expropiación, expedidos con anterioridad a la asignación de la contribución, serán excluidos del proceso de distribución y asignación de la contribución de valorización en la proporción correspondiente.*
- f. Los predios edificados de estratos 1 y 2 a que hace referencia el literal b) del artículo 19 del Decreto 352 de 2002.*
- g. Los salones comunales de propiedad de las Juntas de Acción Comunal.*
- h. Los predios de la Defensa Civil Colombiana siempre y cuando estén destinados al ejercicio de las funciones propias de esa entidad.*
- i. Los inmuebles de propiedad de la iglesia católica, destinados al culto y vivienda de las comunidades religiosas, a las curias diocesanas y arquidiocesanas, casas episcopales y curales, y seminarios conciliares.*



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

- j. Los inmuebles de propiedad de otras iglesias diferentes a la católica, reconocidas por el Estado colombiano y destinadas al culto, a las casas pastorales, seminarios y sedes conciliares. Las demás propiedades de las iglesias de que tratan los literales i) y j) serán gravadas en la misma forma que las de los particulares.*
- k. Los inmuebles señalados en el artículo 1 del Acuerdo Distrital 16 de 1999.*
- l. Los predios de propiedad de legaciones extranjeras, acreditadas ante el Gobierno Colombiano y destinados a la sede, uso y servicio exclusivo de la misión diplomática respectiva.”*

**SUGERENCIA**

- g. Los salones comunales de propiedad de las Juntas de Acción Comunal.*

Frente a este numeral sería importante establecer la claridad de el porque este tipo de inmuebles no deben ser gravados con la contribución, ya que éstos si se lucran de las actividades en ellos realizadas y guardan cercanía a las obras objeto de valorización.

**ARTÍCULO 13. “DEFINICIÓN DEL BENEFICIO GENERAL”**

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 es como sigue:

**“Artículo 13. Definición del beneficio general.** *Es el que surge de la ejecución de un conjunto de obras de interés público de amplia cobertura, distribuidas en diferentes lugares del territorio Distrital o que por su trascendencia benefician a toda la ciudad.*



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

*“Causan valorización por beneficio general las obras de interés público, de amplia cobertura, relacionadas con los sistemas generales previstos en el POT, y las definidas para rehabilitación y/o recuperación que sean de cobertura general.”*

*Para el beneficio general se deberá tener en cuenta la restricción establecida en el inciso 2 del artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993.*

*“En la distribución de la contribución de valorización por beneficio general, se podrá tener en cuenta el grado de beneficio relativo que el conjunto de obras genere a la propiedad inmueble, pudiéndose establecer áreas de beneficio mayor, medio, menor y nulo. Se podrán igualmente establecer porcentajes de absorción del monto distribuible en función de la clasificación, el uso del suelo, el estrato o nivel geo-económico, entre otros criterios.”*

### SUGERENCIAS

Suprimir la expresión: “y las definidas para rehabilitación y/o recuperación que sean de cobertura general, y adicionar al inciso primero la expresión “e incorporadas en el plan de desarrollo del correspondiente gobierno distrital.”

### EXPLICACIÓN

La misma ofrecida en el artículo 2.

### ARTÍCULO 17. “DETERMINACIÓN DEL PLAN DE OBRAS”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

**“Artículo 17. Determinación del Plan de Obras.** Todo proyecto de obra, plan o conjunto de obras, que se pretenda financiar con la contribución de valorización, para ser puesto a consideración del Concejo Distrital, deberá tener concepto previo de la Secretaría Distrital de Planeación -SDP-, quien verificará su concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, con los demás instrumentos de gestión del suelo, así como su coherencia con las prioridades del desarrollo de la ciudad previstas en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del periodo de gobierno correspondiente , y demás criterios técnicos pertinentes.

Definidas las obras que se aspiren financiar con esta contribución, corresponderá a la Secretaría Distrital de Planeación -SDP-, establecer técnicamente si las obras, plan o conjunto de obras, que se propondrán al Concejo Distrital para su aprobación, generan beneficio general o local y establecerá los parámetros que permitan determinar los límites hasta donde se produce el beneficio.

De igual forma, en desarrollo de los principios constitucionales de equidad y solidaridad, y la función social de la propiedad, en cada Plan de Obras se incluirá la ejecución de obras de interés público para el desarrollo de sectores económica y socialmente vulnerables de la ciudad.

Ningún proyecto se podrá presentar al Concejo Distrital sin el pleno cumplimiento de los requisitos aquí mencionados.”

**SUGERENCIA**

Adicionar al primer inciso la expresión “con el plan de desarrollo distrital del gobierno correspondiente”.

**EXPLICACIÓN**

La misma ofrecida en relación con el artículo 13.



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

### DEL ARTÍCULO 18. DEFINICIÓN DE LA BASE GRAVABLE

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

**“Artículo 18. Definición de la base gravable.** La base gravable de la contribución de valorización o monto distribuible de la misma, corresponde al costo de la obra, plan o conjunto de obras, que se financie total o parcialmente con ella.

*“Por costo de la obra, plan o conjunto de obras se entiende el valor de todas las inversiones y gastos que ella requiera hasta su terminación, entre otros, estudios, diseños, proyectos, ejecución, financiación, adquisición de predios, afectaciones urbanísticas, indemnizaciones por expropiación en donde se incluya daño emergente y lucro cesante, compensaciones, construcciones, instalaciones, reajustes, imprevistos, interventoría, obras de ornato y amueblamiento. También podrá tenerse en cuenta dentro de la base gravable el costo de la rehabilitación y/o recuperación de la infraestructura de los sistemas generales, en los términos temporales que defina el Concejo Distrital. “Los costos de las redes de acueducto, alcantarillado, energía, teléfonos y demás servicios públicos domiciliarios deberán ser asumidos por las empresas respectivas, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, salvo que éstos constituyan componentes propios de las obras.*

*“El monto distribuible incluirá un porcentaje adicional para gastos de administración y recaudo hasta de un quince por ciento (10%) del costo de la obra, plan o conjunto de obras*



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

**“Parágrafo 1°.** *El costo de las obras que se pretendan financiar con la contribución de valorización y que tengan el concepto previo de la Secretaría Distrital de Planeación -SDP- señalado en el presente Acuerdo, será estimado por el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU- o la entidad que las ejecute, con base en los estudios de prefactibilidad que se hayan adelantado para el efecto.*

**“Parágrafo 2°.** *Si la contribución de valorización se distribuye antes de realizarse la obra o durante su ejecución, el monto distribuible se determinará con base en el presupuesto de obra. En este caso una vez terminada y liquidada la obra, la entidad que administra la contribución propondrá, si es del caso, su ajuste.*

*“Lámese presupuesto de una obra, plan o conjunto de obras, a la estimación económica anticipada del costo que éstas hayan de tener al momento de su ejecución.*

**“Parágrafo 3°.** *El monto distribuible se podrá expresar en unidades de valor constante que defina la Administración, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital y que tendrá en cuenta el Índice de Costos de Construcción Pesada-ICCP, las condiciones de pago y de reajuste de precios de los contratos de las obras, las condiciones contractuales de empréstitos con los que se financien las obras, entre otros.”*

**SUGERENCIA**

Eliminar la siguiente expresión del inciso segundo: “También podrá tenerse en cuenta dentro de la base gravable el costo de la rehabilitación de la infraestructura de los sistemas generales, en los términos temporales que defina el Concejo Distrital.” Del inciso primero del artículo.”



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Con relación al Parágrafo N. 3 se sugiere a la administración ampliar el concepto de Unidad de Valor Constante ya que no se encuentra claramente definido dentro del articulado como tampoco se encuentran definidos los términos de su medida, que es claro para la liquidación de esta contribución y mucho menos para el aportante de la contribución.

### EXPLICACIÓN

La misma del artículo 2.

### ARTÍCULO 30. "POLÍTICAS DE RECAUDACIÓN"

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

***“Artículo 30. Políticas de recaudación. Dentro de las políticas de recaudación de la contribución por valorización, la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH- podrá establecer los plazos para el pago de contado y por cuotas, los intereses de financiación, así como conceder descuentos por pronto pago, caso en el cual deberán haber sido considerados dentro del costo de la obra, plan o conjunto de obras, garantizando en todo caso la financiación de las mismas.***

*Todos los acuerdos que aprueben una obra, plan o conjunto de obras, para ser financiadas mediante la contribución de valorización, deberán presentar un esquema de pago para los contribuyentes, en el que no se supere en un año, un determinado porcentaje del impuesto predial que corresponda a la vigencia respectiva.*

*La Administración Distrital, con los recursos recaudados por concepto de valorización, podrá cubrir compromisos generados con ocasión de contratos en ejecución, suscritos para la realización de las obras, planes o conjunto de obras, cuya financiación con contribución de valorización haya sido autorizada por el Concejo Distrital, independientemente del Acuerdo Distrital que la haya previsto, la fase de asignación o el grupo de obras al que*



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

correspondan los mencionados recursos. La capacidad de disponer de estos recursos se efectuará de conformidad con su orden de llegada a la Dirección Distrital de Tesorería, garantizando en todo caso la ejecución de las obras cuyos recaudos se hubiesen efectuado.”

**SUGERENCIAS**

Modificar el inciso primero en lo siguiente: “Dentro de las políticas de recaudación de la contribución por valorización, la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH-”. Quedará así: Dentro de las políticas de recaudación de la contribución por valorización, la entidad ejecutora de la(s) obra(s), plan o conjunto de obras”. y eliminar el inciso 3.

**EXPLICACIONES**

La laxitud propuesta desvirtuaría el concepto constitucional de planeación por cuanto el plan de desarrollo de cada administración vería comprometidos recursos para obras pendientes provenientes de administraciones anteriores.

Se perdería la planeación de obra, plan o conjunto de obras, toda vez que los cálculos de costos y/o de duración de las obras, en vez de ser cada vez más exactos como se quiere, serían cada vez más e inciertos.

Se eludiría parte del tránsito de la administración distrital por el concejo de Bogotá para renovar o modificar las obras o plan de obras, toda vez que cada ida al concejo significa la exigencia de una rendición de cuentas para verificar si la administración merece o no la modificación de la prioridad de las obras aprobadas.

La aceptación de este inciso significaría aprobar la refinanciación de obras actualmente en ejecución, mucho más costosas como resultado de la falta de planeación, los retrasos o la cesión de contratos.

De otro lado, de aprobar la disposición de los recursos “de conformidad con su orden de llegada” como reza el inciso en cuestión, significaría también dilatar el



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

inicio de las obras recientemente aprobadas que dieron origen a esos recursos, para privilegiar las obras más antiguas.

### ARTÍCULO 31. “PLAZO DE INICIACIÓN DE LAS OBRAS”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

*“Artículo 31. Plazo de iniciación de las obras. El Concejo Distrital, en los Acuerdos que establezcan la contribución de valorización, definirá el plazo máximo para iniciar la obra, plan o conjunto de obras, que deberá contarse desde la fecha de expedición del acto administrativo de asignación de la contribución.*

*El incumplimiento de dicho plazo dará lugar al reintegro de los valores recaudados, según el esquema financiero que se establezca mediante acto administrativo expedido por la entidad administradora de la contribución, que deberá consultar las mismas condiciones del mercado financiero en las que fueron manejados los recursos por parte de aquella. En ningún caso podrá ser inferior al valor efectivamente recaudado.*

*Las devoluciones de la contribución de valorización que se generen con ocasión de lo aquí establecido, las realizará la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH- Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de acuerdo con la reglamentación establecida para el efecto por el Gobierno Distrital.”*

### SUGERENCIA

Reemplazar la expresión “la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH- Dirección Distrital de Impuestos” por “la entidad ejecutora de la(s) obra(s), plan o conjunto de obras”.



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

**EXPLICACIÓN**

La misma del artículo 5.

**ARTÍCULO 32. “COBRO POSTERIOR”**

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 es como sigue:

“**Artículo 32. Cobro posterior.** Cuando ya se encuentre ejecutada la obra o plan de obras que se pretendan cobrar con cargo a una contribución de valorización previamente aprobada por el Concejo, la Secretaría Distrital de Hacienda-SDH- Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá deberá asignar la contribución de valorización en un término máximo de dos (2) años contados a partir de la terminación de la obra, plan o conjunto de obras por parte de la entidad ejecutora.

Los dineros recaudados por concepto de la contribución de valorización se destinarán a cubrir la deuda y el costo de financiación en que se haya incurrido para la construcción y recuperación de vías y otras obras públicas, así como las inversiones a que se haya visto avocada la Administración para ejecutar las obras, o a recuperar los recursos propios invertidos en el proyecto.”

**SUGERENCIA**

Cambiar la expresión “la Secretaría Distrital de Hacienda-SDH- Dirección Distrital de Impuestos” por “la entidad ejecutora de la(s) obra(s), plan o conjunto de obras”, y eliminar la expresión “y recuperación de vías y otras obras públicas”

**EXPLICACIONES**

La misma del artículo 2 y 5.

Considero que el Concejo de Bogotá debe aprobar la contribución de valorización solo para financiar la construcción de la(s) obras públicas atendiendo a su naturaleza jurídica y finalidad; en ningún caso para la recuperación, mantenimiento y/o recuperación de vías.



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

### CAPÍTULO “IV. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

#### ARTÍCULO 38. “INFORMACIÓN PREVIA A LA ASIGNACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

*“Artículo 38. Información previa a la asignación de la contribución. Una vez sancionado el Acuerdo que autoriza la contribución, la entidad administradora y las entidades ejecutoras de las obras informarán a los contribuyentes y a la comunidad en general sobre las características generales de las obras a construir, su costo, la zona de influencia, y el método y sistema de distribución. De igual manera, informarán sobre el derecho que les asiste de ejercer control social.”*

#### SUGERENCIA

Cambiar la expresión “la entidad administradora y las entidades ejecutoras de las obras” por “la entidad ejecutora de las obras”.

#### EXPLICACIÓN

La misma del artículo 5

### CAPÍTULO V. “BALANCE DE LA OBRA, PLAN O CONJUNTO DE OBRAS”

#### ARTÍCULO 43. “INFORME FINAL”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

**“Artículo 43. Informe final.** Dentro del año siguiente a la terminación de las obras, plan o conjunto de obras, la entidad administradora de la contribución - Secretaría Distrital de Hacienda- junto con la(s) entidad(es) ejecutora(s) presentarán el informe final ante el Concejo Distrital.”

### SUGERENCIA

Modificar la expresión “la entidad administradora de la contribución - Secretaría Distrital de Hacienda- junto con la(s) entidad(es) ejecutora(s) presentarán el informe final ante el Concejo Distrital” por “la entidad ejecutora de la obra presentará el informe final ante el Concejo Distrital”.

### EXPLICACIÓN

La misma del artículo 5.

### DEL “ARTÍCULO 45. BALANCE DE OBRAS SOLICITADAS POR LA COMUNIDAD”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

**“Artículo 45. Balance de obras solicitadas por la comunidad.** Dentro del año (1) siguiente a la terminación de obras solicitadas por la comunidad, la entidad administradora de la contribución, mediante acto administrativo que será objeto de publicación en el Registro Distrital, elaborará el balance que consigne la diferencia generada entre la base gravable distribuida y la que se establezca con fundamento en la liquidación del costo definitivo de las obras. Si quedaren excedentes de obras financiadas por valorización solicitada por la comunidad, se invertirán en obras dentro de la zona de influencia respectiva.”



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

### SUGERENCIA

La expresión en cursiva y subrayas quedará así:

“Si quedaren excedentes de obras financiadas por valorización solicitada por la comunidad, se devolverán a los contribuyentes propietarios y/o poseedores, junto con los intereses civiles a los que se tenga lugar.”

”

### PROPUESTA

El artículo quedará así:

**Artículo 45. Balance de obras solicitadas por la comunidad.** Dentro del año (1) siguiente a la terminación de obras solicitadas por la comunidad, la entidad administradora de la contribución, mediante acto administrativo que será objeto de publicación en el registro distrital, elaborará el balance que consigne la diferencia generada entre la base gravable distribuida y la que se establezca con fundamento en la liquidación del costo definitivo de las obras. Si quedaren excedentes de obras financiadas por valorización solicitada por la comunidad, se devolverán a los contribuyentes propietarios y/o poseedores, junto con los intereses civiles a los que se tenga lugar.

## CAPÍTULO VI DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE EN MATERIA DE VALORIZACIÓN

### DEL “ARTÍCULO 46. LIQUIDACIÓN OFICIAL”

El texto de este artículo en el proyecto de acuerdo 269 de 2010 establece:

**“Artículo 46. Liquidación oficial.** La asignación de la contribución de valorización la realizará la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de la Secretaría Distrital de Hacienda mediante acto



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



**CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.**

*administrativo que contendrá como mínimo: a) la explicación de las razones de hecho y de derecho; b) los métodos y sistemas utilizados; c) los datos identificadores del contribuyente; d) los datos identificadores de la unidad predial, y; e) la liquidación cuantitativa, de la obligación a pagar por parte del contribuyente, el cual podrá ser expresado en Unidades de Valor Constante.*

*Contra la liquidación oficial procede el recurso de reconsideración el cual se someterá a lo regulado por el artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 54 del Decreto 401 de 1999. Una vez ejecutoriada la liquidación oficial, conforme al artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, ésta prestará mérito ejecutivo.”*

**SUGERENCIA**

Cambiar la expresión “La asignación de la contribución de valorización la realizará la Dirección Distrital de Impuestos Bogotá de la Secretaría Distrital de Hacienda” por “La asignación de la contribución de valorización la realizará la entidad ejecutora de la obra”.

**EXPLICACIÓN**

La misma del artículo 5.

**DE LOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO VII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS:**

- a) **49 (“COMPETENCIAS”),**
- b) **50 (OPORTUNIDAD DE RECAUDO DE VALORIZACIÓN PARA FASES II, III Y IV DEL ACUERDO 180 DE 2005),**



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

- c) **51 (MONTOS MÁXIMOS ANUALES DE COBRO DE LA CONTRIBUCIÓN VALORIZACIÓN PARA FASES II, III Y IV DEL ACUERDO 180 DE 2005),**
- d) **52 (MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DEL BENEFICIO EN LAS FASES II, III Y IV DEL ACUERDO 180 DE VALORIZACIÓN DE 2005),**
- e) **53 (SISTEMA DE INFORMACIÓN),**
- f) **54 (FACULTADES RELACIONADAS CON LAS FASES II, III, Y IV DEL ACUERDO 180 DE 2005),**
- g) **55 (EXCLUSIONES PARA LAS FASES II, III Y IV DEL ACUERDO 180 DE 2005),**

Se sugiere suprimirlas, por las siguientes razones:

### EXPLICACIÓN

- a) Porque las competencias ya no radicarán en la Secretaría Distrital de Hacienda-SHD, por las razones ya expuestas.
- b) Porque dichas disposiciones transitorias se refieren a modificaciones del acuerdo 180 de 2005 y su inclusión en este proyecto de acuerdo rompería la unidad temática del estatuto de contribución, que debe ser preservada.
- c) No se entiende por qué la administración distrital incluyó estas modificaciones simultáneamente tanto en este proyecto como en el 196 de 2010 “por el cual se modifica parcialmente el anexo 4 del acuerdo 180 de 2005 que autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y se dictan otras disposiciones”.

En el artículo 51 del proyecto 269 de 2010 sobre asignación de las fases II, III y IV e inicio de la construcción de los grupos de obras 2, 3 y 4 del acuerdo 180 de 2005



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



## CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

y en el artículo 4 del proyecto de acuerdo 196 de 2010, la administración propuso lo mismo.

Tanto la reglamentación vigente (acuerdo 07 de 1987) como el proyecto de acuerdo 269 de 2010, coinciden en que las propuestas sobre obra(s), plan o conjunto(s) de obras deben articularse en proyectos de acuerdo específicos para que los concejales de la ciudad tengamos la oportunidad de expresarnos a profundidad sobre cada una de las obras que proponga la administración distrital o sobre las modificaciones solicitadas.

Finalmente quiero manifestar que en mi sentir la limitación que rodea varios artículos del proyecto de Acuerdo 269 de 2010 como lo expliqué *in extenso* se centra, única y exclusivamente en el asunto relacionado con el recaudo, administración y cobro de los recursos obtenido por la contribución de valorización por una entidad diferente a la que ejecuta la o las obras en Bogotá (según el Decreto 1604 de 1966 y el 1333 de 1986), sin que pueda hacerse extensible prohibiciones e hipótesis no expresadas en las normas ya citadas, relacionadas al tema de la planeación tributaria o asuntos técnicos del mismo, por tal razón considero como viable las funciones y competencias pretendidas, en cabeza de otras entidades como la Secretaría de Planeación Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD, posición que tiene un asidero legal bastante amplio y que persigue un fin constitucional.

Pensar lo contrario implicaría disminuir de manera considerable el campo de acción del proyecto de Acuerdo presentado, bajo una interpretación jurídica restrictiva e inconveniente.



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



REPUBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

#### IV. CONCLUSIÓN

En merito de lo expuesto, me permito presentar **PONENCIA POSITIVA**, al proyecto de Acuerdo número 269 de 2010 “*Por medio del cual se adopta el régimen jurídico de la contribución de valorización para el Distrito Capital*”, presentado por la Administración Distrital. Teniendo en cuenta las consideraciones ya manifestadas sobre la conveniencia y legalidad del acto administrativo pretendido, y como quiera que las modificaciones sugeridas no tienen la capacidad de ser considerados como verdaderos vicios de fondo o procedimiento, que impidan su trámite y aprobación ante esta Corporación, o lo tornen contrario a derecho en su totalidad.

**ANGELA BENEDETTI V.**  
**Concejala de Bogota**



UN CONCEJO MODERNO AL SERVICIO DE LA CIUDAD  
Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)

