PROYECTO DE ACUERDO No. 402 DE 2016

"Por el cual se establece el cobro de la Contribución de Valorización en el Distrito Capital después de ejecutadas las obras y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO:

El objeto principal del proyecto es que "***primero se hagan las obras y después se cobre"*** al contribuyente la contribución por valorización.

Para lograr esto, la iniciativa contempla:

- **Condicionar el Cobro de la Contribución de Valorización a la terminación de las obras,** es decir que el contribuyente solo pague cuando las obras estén terminadas.
- **Contemplar la financiación de las obras de Valorización** mediante Cupo de Endeudamiento u otras fuentes, y posteriormente restituir lo invertido a través de la contribución de valorización.

Asimismo, con el fin de lograr un ***"Cobro justo de la Contribución de Valorización",*** se propone:

- **Incluir la Capacidad de Pago** como uno de los criterios para la liquidación de la contribución de Valorización.

II. ANTECEDENTES

No. PROYECTO	FECHA DE RADICACIÓN EN COMISIÓN	TÍTULO DEL PROYECTO	AUTOR(ES)	PONENTES HS CS	PRESENTACIÓN PONENCIAS
089	22/02/2016	"Por el cual se establece que el cobro de la Contribución de Valorización en el Distrito Capital se realice después de ejecutadas las obras respectivas y se dictan otras disposiciones"	"BANCADA MOVIMIENTO POLITICO MIRA Hs.Cs. Gloria Stella Díaz Ortiz Jairo Cardozo Salazar"	"Hs.Cs. RICARDO ANDRES CORREA MOJÍCA EDWARD ANIBAL ARIAS RUBIO (coordinador) JAIRO CARDOZO SALAZAR PONENTE AUTOR	"Hs.Cs. RICARDO ANDRES CORREA MOJÍCA Solicitó prórroga y se concedió por 10 días Presentó ponencia negativa (18-03-2016) EDWARD ANIBAL ARIAS RUBIO (coordinador) Solicitó prórroga y se concedió por 10 días Presentó ponencia negativa (18-03-2016) JAIRO CARDOZO SALAZAR PONENTE AUTOR Presentó ponencia positiva (04-03-2016)" Se archiva conforme el artículo 80 del Acuerdo 348 de 2008 - Reglamento Interno (no fue discutido al tér-

				NOTIFICACION DE PONENCIA 19 -02- 2016 VENCE 04 DE MARZO DE 2016"	mino de las sesiones en que fue presentado)
150	11/04/2016	"Por el cual se establece el cobro de la Contribución de Valorización en el Distrito Capital después de ejecutadas las obras y se dictan otras disposiciones"	"BANCADA MOVIMIENTO POLITICO MIRA Hs.Cs. Gloria Stella Díaz Ortiz Jairo Cardozo Salazar"	"Hs. Cs. ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ ÁLVARO JOSÉ ARGOTE MUÑOZ (coordinador) JAIRO CARDOZO SALAZAR (ponente de bancada) NOTIFICACIÓN 20 DE MAYO VENCE 07 DE JUNIO"	"Hs. Cs. ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ Solicitud de prorroga (07-06-2016) SE CONCEDE POR 10 DÍAS HÁBILES ÁLVARO JOSÉ ARGOTE MUÑOZ (coordinador) Solicitud de prorroga (07-06-2016) SE CONCEDE POR 10 DÍAS HÁBILES Ponencia negativa conjunta (21-06-2016) JAIRO CARDOZO SALAZAR (ponente de bancada) Ponencia positiva (03-06-2016)" Se archiva conforme el artículo 80 del Acuerdo 348 de 2008 - Reglamento Interno (no fue discutido al término de las sesiones en que fue presentado)
278	14/07/2016	"Por el cual se establece el cobro de la Contribución de Valorización en el Distrito Capital después de ejecutadas las obras y se dictan otras disposiciones"	"BANCADA MOVIMIENTO POLITICO MIRA Hs.Cs. Gloria Stella Díaz Ortiz Jairo Cardozo Salazar	Pedro Javier Santiesteban Millán y Diego Fernando Devia Torres (coordinador)	**"Hs. Cs. PEDRO JAVIER SANTIESTEBAN MILLÁN ponencia positiva con modificaciones (22-08-2016) DIEGO FERNANDO DEVIA TORRES (coordinador) ponencia positiva con modificaciones (22-08-2016) JAIRO CARDOZO SALAZAR (ponente de bancada) Ponencia Positiva (19-08-2016 CORDIS 2016IE12470)"**

III. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La Contribución de Valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras[1].

Los autores del presente proyecto, consideramos la Contribución de Valorización como una poderosísima herramienta para el desarrollo de la infraestructura de los municipios y en especial, para el caso del Distrito Capital, debido a que por su gran dimensión y diversidad de

[1] Artículo 1º. Acuerdo 7 de 1987

necesidades, requiere importantes inversiones en las cuales **la ciudadanía bogotana gustosa participa, siempre y cuando se le garantice un <u>cobro justo, equitativo y por obras que les brinde un beneficio real y directo.</u>**

Con el proyecto, al establecer que únicamente se cobre la contribución de valorización una vez se encuentren terminadas las obras, se garantiza que el contribuyente va a pagar por un **beneficio real y palpable**, lo cual **fortalecerá la buena cultura de pago que caracteriza a los bogotanos**.

Adicionalmente, con la presente iniciativa se **devuelve la tranquilidad a los contribuyentes** y se **genera confianza y credibilidad en las instituciones**, especialmente en el Instituto de Renovación Urbana - IDU, muy cuestionado en las últimas administraciones a raíz del **"Carrusel de la Contratación"** por el Cobro de Valorización por beneficio local ordenado por el Acuerdo 180 de 2005.

La Contraloría Distrital estableció que de las **11 obras de valorización priorizadas** en 2013, para mejorar la movilidad de la ciudad, cinco no cuentan ni siquiera con estudios y de estas, solo dos obras tienen contratos de estudios y de construcción.

Es así como se tiene a que a la fecha, la evolución de las obras concertadas a través del Acuerdo 523 de 2013, es el siguiente **según la Contraloría**:

Obras que no tienen avances

- Calle 63 o Avenida Celestino Mutis, desde la Avenida Constitución hasta la Avenida Boyacá.
- Intersección de Calle 63 o Avenida Celestino Mutis con Avenida Boyacá.
- Calle 170 o Avenida San José, desde la Avenida Cota hasta la Avenida Ciudad de Cali.
- Avenida El Rincón desde la Avenida Boyacá hasta la carrera 91.
- Intersección de la Avenida EL Rincón por Avenida Boyacá.

Obras con contratos de obra

- Calle 153 desde la Carrera 9 hasta la Carrera 7.
- Carrera 24 desde la Calle 76 hasta la Calle 80.

Obras con estudios y diseños

- Calle 153 desde la Carrera 9 hasta la Avenida 19.
- Avenida Boyacá desde la calle 170 hasta la Calle 183.
- Calle 183 desde la Avenida Boyacá hasta la Autopista Norte.

En cuanto al tema de predios, se estableció que de los 407 que se necesitan, apenas se han comprado 151, es decir el 37%, en este sentido, faltarían por adquirir 256 predios, lo que representa el 63%.

A pesar del rezago en el avance del Plan de Obras, el Distrito ya ha comprometido el 40% de los recursos recaudados por valorización.

De los $272.000 millones recibidos hasta el mes de marzo de 2015, se habían comprometido $109.000 millones, no obstante aún falta por adelantar el 80% de los contratos de obra pública, el 50% de los contratos de estudios y diseños y comprar el 63% de los predios.

A la Contraloría de Bogotá le preocupa que los recursos que quedan y los que faltan por recaudar ($124.000 millones) no sean suficientes para la ejecución de las 11 obras.

Aunada a la limitación de recursos, la Administración, a marzo de 2015, ha desembolsado más de $8.000 millones para atender la devolución de $36.000 millones por las obras que ya se habían comenzado a pagar y que quedaron por fuera del Acuerdo 523 de 2013.

Es claro que a pesar de las advertencias formuladas por la Contraloría, la Administración Distrital no cumplió con lo dispuesto en el Acuerdo 523 de 2013, generando con ello en los Bogotanos una mayor desconfianza y desmotivación en el cumplimiento de los pagos causados por concepto de valorización, por cuanto los mismos no se ven reflejados, en un mayor bienestar y calidad de vida

Resulta entonces preocupante que la falta de planeación y de ejecución, afecten el patrimonio de los ciudadanos, ya que algunos recursos destinados a la construcción de obras, ya han sido comprometidos en inversiones, estudios, diseño y compra de predios, sin que se cumpla el objetivo final que es brindarles bienestar a todos los bogotanos.

El Movimiento Político MIRA, velando por los derechos económicos y sociales de todos los Bogotanos, ha adelantado diversas acciones, tal y como se establece a continuación:

2007

- ✓ Debate de Control Político el 20 de Diciembre de 2007:en vista de las irregularidades en el cobro de la Fase I de valorización.

- ✓ Acompañamiento a la ciudadanía en la estructuración y presentación de sus reclamaciones.

2008

- ✓ Solicitud de Suspensión cobro Fase I. El primero (1) de enero de 2008 se le pidió al Alcalde Mayor Samuel Moreno la suspensión inmediata del proceso.
- ✓ Solicitud de intervención de Procuraduría y Contraloría Distrital: Por las presuntas irregularidades presentadas en el proceso.
- ✓ Debate de Control Político Septiembre 23 de 2008: Por presuntas irregularidades en el cobro de valorización en inmuebles de interés cultural. (Por ejemplo: Torre Colpatria)

2009

- ✓ Propuesta para reliquidar y reasignar la contribución de Valorización ordenada por el Acuerdo 180 de 2005, para los bienes inmuebles de conservación histórica, artística o arquitectónica. (Particulares que se lucran de la explotación económica de bienes de uso público.)

2010

- ✓ Debate control político 01 de Junio: Por atraso en la ejecución de las obras

2011

- ✓ Debate control político 11 de Abril: Al avance de ejecución de obras.

2013

- ✓ Debate control político 19 de Febrero de 2013: Al avance de ejecución de obras Valorización Fase II.

IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE ACUERDO

La presente iniciativa pretende resaltar entre otros aspectos, los que se encuentran a continuación:

a. Corrige falencias de procesos de valorización anteriores.
b. Brinda claridad y trasparencia sobre el costo de las obras por valorización.
c. Devuelve la tranquilidad ciudadana y genera la confianza y credibilidad en las entidades que recaudan la Valorización.

A. CORRIGE FALENCIAS DE PROCESOS DE VALORIZACIÓN ANTERIORES.

Con el presente proyecto de acuerdo se espera solucionar muchas de las falencias e irregularidades observadas durante la última década en relación con los cobros de valorización. a continuación profundizamos en el contexto de las problemáticas presentadas en los procesos de valorización, las cuales esperamos no se vuelvan a presentar con motivo de la implementación del presente proyecto de acuerdo.

1) No más "pagar primero y ver las obras mucho después, o no verlas nunca"

Especialmente con las obras a construirse por valorización contempladas en el Acuerdo 180 de 2005, durante los últimos 10 años se observaron retrasos en el inicio, construcción y terminación de las obras viales.

Caso: Avenida Santa Lucia - 4 años de retraso. Los contribuyentes pagaron cumplidamente y solo cuatro años después pudieron ver la vía construida.

En otros casos, los contribuyentes, aunque pagaron cumplidamente no van a poder contemplar las vías nunca, pues en algunos casos se venció el plazo para construirlas (Fase I del acuerdo 180 de 2015), y en otras por irregularidades se suspendió la construcción. Por tal motivo, se tendrá que devolver la contribución de valorización recaudada.

2) No más cobros adicionales de valorización por las mismas obras.

Teniendo en cuenta que para cobrar la contribución antes de iniciar las obras, se calcula un estimado del costo total de la misma, posteriormente durante el transcurso de la construcción o al terminar, el IDU encuentra que el valor total aumentó y por tal motivo debe cobrar nuevamente valorización por las mismas obras, contrariando de esta manera lo previsto en el artículo 178 del Decreto 1222 de 186, el cual establece que: "*Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.*"

Al respecto, podemos acudir al antecedente encontrado en el Parágrafo del Artículo 2 del Acuerdo 48 de 2001:

PARÁGRAFO - Liquidación de Obras: *Concluidas las obras de que trata el presente Acuerdo, se procederá a la liquidación de los costos definitivos y se elaborará el balance que consigne las diferencias con el valor fijado como monto distribuible en este artículo. Por tratarse de una valorización parcial,* ***<u>los costos de las obras que excedan el valor del monto distribuible deberán ser asumidos por el Distrito con recursos diferentes</u> a los de valorización.*** *Si existieren excedentes corresponderá al Director General del IDU autorizar su devolución.* (negrilla y subrayado fuera del texto).

3) No más dispendiosos trámites de devolución de valorización por retraso o no inicio de obras.

B. BRINDA CLARIDAD Y TRANSPARENCIA SOBRE EL COSTO DE LAS OBRAS POR VALORIZACIÓN.

Actualmente es muy difícil para los ciudadanos realizar el control social y conocer el costo total de las obras por valorización que están en proceso de ejecución, debido a que la respuesta por parte de las entidades es: "No es posible calcular el costo total de la obra hasta que se haga el cierre financiero" es decir hasta que se termine la obra.

Con la propuesta, se liquidaría la contribución de valorización luego de terminada la obra y de esa manera el contribuyente va a conocer el valor real de las obras.

C. RETORNO DE LA TRANQUILIDAD CIUDADANA, CONFIANZA Y CREDIBILIDAD EN LAS ENTIDADES QUE RECAUDAN LA VALORIZACIÓN.

Luego del escándalo del "Carrusel de la Contratación" en la que el IDU, principal entidad relacionada con la valorización, se vio inmerso en escándalos por corrupción y por errores técnicos en la determinación, la ciudadanía quedó intranquila y con gran desconfianza en todo lo relacionado con el cobro por valorización, al punto que al encontrase con nuevos cobros de valorización y la falta de construcción de vías que ya pagaron, se aumentaron las protestas contra la entidad.

Esta situación ha tenido como resultado la pérdida de credibilidad de esta entidad y de la administración tributaria.

V. ANÁLISIS NORMATIVO DE LA INICIATIVA

Debido a que esta iniciativa busca, establecer las medidas de alivio tributario en materia de Impuesto Predial y Avalúo Catastral en el Distrito Capital, es importante resaltar las normas del orden Constitucional, Legal y Reglamentario que deben ser evaluadas en detalle para determinar la viabilidad o inviabilidad de la iniciativa.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

"(…)
ARTICULO 58. *Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999. el nuevo texto es el siguiente: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

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

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

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

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

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.
El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

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

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

ARTÍCULO 60. *El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.*
(…)"

ARTÍCULO 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*
(…)
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
(…)

ARTICULO 313. *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.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Artículo 317. *Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*
ARTICULO 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

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

LEY 25 DE 1921

ARTÍCULO 3. Establécese el impuesto directo de valorización, *consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpieza y canalización de los ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a tender a los gastos que demanden dichas obras.*

DECRETO NACIONAL 1604 DE 1966.

Artículo 1. El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.

ARTÍCULO 2. *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.

En cuanto a la Nación, estos ingresos y las correspondientes inversiones funcionarán a través de un Fondo Rotatorio Nacional de Valorización dentro del Presupuesto Nacional.
Cuando las obras fueren ejecutadas por entidades diferentes de la Nación, los Departamentos o los Municipios, el tributo se establecerá, distribuirá y recaudará por la Nación a través de la Dirección Nacional de Valorización, de acuerdo con las mencionadas entidades, salvo las atribuciones y facultades legales anteriores de las mismas entidades en relación con este impuesto.

ARTÍCULO 9. *Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.*

El Consejo Nacional de Valorización, teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con los contribuciones, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra.

ARTÍCULO 10. *Con excepción de los inmuebles contemplados en el artículo 6° de la Ley 35 de l888. (Concordato con la Santa Sede) y de los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil, todos los demás predios de propiedad pública o particular podrán ser gravados con contribución de Valorización quedando suprimidas todas las exenciones consagradas por normas anteriores.*

ARTÍCULO 11. Modificado por el art. 45, Ley 388 de 1997. *Las contribuciones nacionales de valorización que no sean canceladas de contado, generaran intereses de financiación equivalentes a la tasa DTF más seis (6) puntos porcentuales. Para el efecto, el Ministro de Transporte señalará en resolución de carácter general, antes de finalizar cada mes, la tasa de interés que regirá para el mes inmediatamente siguiente, tomando como base la tasa DTF efectiva anual más reciente, certificada por el Banco de la República.*

El incumplimiento en el pago de cualquiera de las cuotas de la contribución de valorización dará lugar a intereses de mora, que se liquidaran por cada mes o fracción de mes de retardo en el pago, a la misma tasa señalada en el artículo 635 del Estatuto Tributario para la mora en el pago de los impuestos administrados por la DIAN.

Los departamentos, los distritos y los municipios quedan facultados para establecer iguales tipos de interés por mora en el pago de las contribuciones de valorización por ellos distribuidas.

LEY 105 DE 1993.

ARTÍCULO 23. VALORIZACIÓN. *La Nación y las entidades territoriales podrán financiar total o parcialmente la construcción de infraestructura de transporte a través del cobro de la contribución de valorización.*

DECRETO 624 DE 1989 ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL*, así como en el Decreto 807 de 1993 Estatuto Tributario Distrital y demás normas aplicables al tributo.*

ESTATUTO DE VALORIZACIÓN PARA BOGOTÁ
ACUERDO 7 DE 1987: Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá. *Modificado por el Acuerdo Distrital 16 de 1990 , Reglamentado por el Decreto Distrital 287 de 1991*

LEY 388 DE 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
Artículo 86º.- *Independencia respecto de otros gravámenes. La participación en plusvalía es independiente de otros gravámenes que se impongan a la propiedad inmueble y específicamente de la contribución de valorización que llegue a causarse por la realización de obras públicas, salvo cuando la administración opte por determinar el mayor valor adquirido por los predios conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de esta Ley, caso en el cual no podrá cobrarse contribución de valorización por las mismas obras.*

ACUERDO DISTRITAL 180 DE 2005*, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, D.C., autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras relacionado en su Anexo No.1, que integra los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público, esto, acorde con lo señalado en los Planes de Ordenamiento y Planes de Desarrollo de la Ciudad.*

Artículo 7 *dispone "adóptese como método de distribución de la contribución de valorización, que se establece en el presente Acuerdo, el de factores de beneficio, para lo cual el Instituto de Desarrollo Urbano liquidará el gravamen con base en los factores o coeficientes numéricos que califican las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, previstos en el Anexo No. 4 de este Acuerdo, los cuales son: área de terreno, (variable base), estrato, nivel geoeconómico, densidad o pisos, explotación económica o uso y grado de beneficio. "*

Artículo 9° *señala que "El Instituto de Desarrollo Urbano, de manera previa a la asignación de cada contribución de valorización, realizará un proceso de identificación de características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de las unidades prediales que conforman las zona de influencia y de las variables que califican el beneficio causado por la obra plan de obras, para efectos de la liquidación, distribución y asignación de la contribución de valoriza-*

ción, a partir de la información que reporte el Departamento Administrativo de Catastro Distrital."

***Artículo 11 numeral 10**, establece "' como unidad predial excluida de la contribución de valorización a "los predios de uso residencial que perteneciendo a los estratos 1, 2 Y 3, les corresponda una asignación menor o igual a $45.000, pesos de junio de 2005, los cuales serán indexados por el índice de Precios al Consumidor IPC, en cada fase al momento de la asignación"*

***ACUERDO DISTRITAL 398 DE 2009**, modificó el plan de obras de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público a financiar con la valorización por beneficio local Acuerdo 180 de 2005, y entre otras disposiciones, ordenó reasignar el monto de la contribución correspondiente a la Zona de Influencia 2 del Grupo 1 de Obras de la Fase 1.*
***Artículo 7,** por media del cual se modifica el Acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones, establece: "Modificase parcialmente el artículo 6° del Acuerdo 180 de 2005, en relación con las fases II, III y IV, en los siguientes términos "La Fase II se asignaran en el año 2010 por un monto distribuible $619.607.069.531..."*

***ACUERDO DISTRITAL 445 DE 2010 modificó parcialmente el Anexo 4 del Acuerdo 180 de 2005, y del Acuerdo 398 de 2009** la fecha de reasignación de la Zona de Influencia 2 del Grupo 1 mencionada, así como las fechas de las Fases siguientes de Asignación autorizadas en el Acuerdo 180 de 2005. '*

***Artículo 4°,** "por el cual se modifica parcialmente el anexo 4 del acuerdo 180 de 2005 que autoriza el cobra de una contribución de valorización por beneficia local para la construcción de un plan de obras, se modifica parcialmente el acuerdo 398 de 2009 y se dictan otras disposiciones", dispone que "La contribución de valorización correspondiente a las Fases II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005 se asignará en los años 2012, 2014 y 2016 respectivamente. Las demás disposiciones contenidas en el artículo 7° del Acuerdo 398 de 2009 continuarán vigentes".*

***ACUERDO DISTRITAL 451 DE 2010** estableció una contribución de valorización por beneficio local en el Distrito Capital para financiar la construcción del Plan de Obras del Anillo Vial 1 POZ-Norte, señaladas en el Decreto Distrital 043 de 2010 y relacionadas en su Anexo No.1.*

***ACUERDO DISTRITAL 523 DE 2013**, expedido por el Concejo Distrital se modificó parcialmente los Acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009 y 445 de 2010 e igualmente modificó y suspendió el Acuerdo 451 de 2010 y dictó otras disposiciones.*

El Acuerdo 523 de 2013 ordenó suspender el Acuerdo 451 de 2010 por el término de dos (2) años a partir de su vigencia, modificando el Plan de Obras, incluyendo una obra en el Acuerdo 180 de 2005 Fase II.

El Acuerdo Distrital 523 de 2013, autorizó la reasignación de la contribución de valorización por beneficio local de la Fase II del Acuerdo 180 de 2005, para la construcción del plan de obras de los sistemas de Movilidad y Espacio Público.

Según lo estipulado en el Acuerdo Distrital 523 de 2013, artículo 2, numeral 1 debe reasignarse la Fase II asignada en el año 2012 en todas las zonas de influencia que se delimitan en el anexo denominado ZONAS DE INFLUENCIA, en el año 2013, por un monto distribuible de $ 381.692.329.032.00 a pesos de junio de 2013, más el costo de administración del recaudo proporcional equivalente al 4%.

Dispone el Acuerdo Distrital 523 de 2013, el Sistema de Movilidad está compuesto por la Zona de Influencia 1 del Grupo 2 que incluye por seis (6) vías y una (1) intersección y la Zona de Influencia 2 del Grupo 2 por dos (2) vías y una (1) intersección, y el Sistema de Espacio Público por un (1) Parque.

El párrafo 3 numeral 1 del artículo 2 del Acuerdo Distrital 523 de 2013, dispone "En la reasignación que aquí se ordena, los atributos prediales para la liquidación serán los mismos que sirvieron de fundamento para la asignación de la Fase II, previa actualización a la vigencia con las bases que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital-UAECD deberá entregar al Instituto de Desarrollo Urbano en un término no mayor a un (1) mes luego de expedido el presente Acuerdo."

Artículo 6 *Estableció que "El valor que el Instituto de Desarrollo Urbano cobre anualmente, del total del monto asignado de cada predio urbano residencial, no podrá ser superior al valor del cobro del impuesto predial a cargo de ese mismo inmueble para la vigencia en la cual se efectué la asignación. Para los predios urbanos de uso no residencial el cobro asignado no podrá ser superior a uno punto cinco veces (1.5) del cobro anual del impuesto predial. PARÁGRAFO. Los valores que excedan los límites anuales de cobro establecidos en el inciso anterior, serán diferidos a las vigencias fiscales siguientes y serán recaudados por el IDU, sin que en ningún evento supere el término de tres (3) años, caso en el cual el valor total de la contribución será distribuida proporcionalmente durante dicho término. "*

Artículo 8 *Dispone:* ***"UNIDADES PREDIALES EXCLUIDAS.*** *Modificar el artículo 11del Acuerdo 180 de 2005, en el sentido de no tener en cuenta para la distribución de la Contribución de Valorización, las siguientes unidades prediales: 1. Los predios de uso residencial habitacionales edificados que tengan un valor catastral de hasta 135 smmlv. En todos aquellos eventos en los que una misma persona sea propietaria de más de un predio en la ciudad de Bogotá, e independiente del valor catastral de estos dejará de aplicarse ésta causal de exclusión. 2. Los predios edificados que destinados al funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal - JAC, se encuentren debidamente reportados como tal ante el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC. No podrá existir más de un predio reportado como sede de una JAC por barrio a menos que existan dos o más sectores diferentes por barrio, ello también ratificado por eI IDPAC".*

VI. ANÁLISIS JURIDISPRUDENCIAL DE LA INICIATIVA

Es importante resaltar lo dicho por la H. Corte Constitucional en sentencia C- 155 de 2003, por medio de la cual estableció:

1. La Valorización se entiende también como una compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad.
2. Para la jurisprudencia constitucional, el tributo de contribución de valorización es una contribución *especial*, no un impuesto per se.

La Corte abordó este asunto en la sentencia C-155 de 2003 así: *"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"*

En sentencia C- 903 de 2011, este Alto tribunal ratificó la naturaleza de la Valorización y lo más importante su finalidad:

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Concepto/CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Imposición de finalidad:
1. 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 está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.
2. *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.*
3. *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".*

VII. COMPETENCIA DEL CONCEJO

El presente proyecto se fundamenta en lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 287 de la Constitución Política, el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, los artículos 12, numeral 3° y 157 del Decreto Ley 1421 de 1993. Este último establece:

ARTÍCULO 12. Atribuciones. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:*
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.

ARTÍCULO 13. Iniciativa. *Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el Alcalde Mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario.*

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2, 3, 4, 5, 8, 9, 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. (Párrafo demandado. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del Alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde.

ARTÍCULO 157. Valorización. *Corresponde al Concejo establecer la contribución de valorización por beneficio local o general; determinar los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de las sumas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la forma de hacer su reparto. Su distribución se puede hacer sobre la generalidad de los predios urbanos y suburbanos del Distrito o sobre parte de ellos. La liquidación y recaudo pueden efectuarse antes, durante o después de la ejecución de las obras o del respectivo conjunto de obras.*

<u>Justificación de la Competencia del Concejo para adelantar la iniciativa.</u>

Según el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993, el proyecto de acuerdo es de competencia del Alcalde Mayor, sin embargo, de conformidad con la interpretación expresada por la Corte Constitucional, en diversos pronunciamientos, es posible adelantar la presente iniciativa en la medida en que ella sea coadyuvada por la Administración Distrital.
De acuerdo a lo anterior, hacemos referencia a los principales argumentos establecidos en las sentencias: C-266 de 1995, C-1707 de 2000 y C-838 de 2008:

1. **La Sentencia C-266 de 1995 establece:** "*4.2 La intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley, subsana el requisito constitucional de la iniciativa legislativa.*

   (…)

*Sobre el particular, debe afirmarse, que **cuando la iniciativa**, como en este caso, **radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este no la ejerce** -sino que, como en el asunto sub-examine lo hacen los ciudadanos en virtud de la iniciativa popular-, **dicho formalismo queda convalidado con la circunstancia anotada, mediante la cual se encuentra acreditada la coadyuvancia y aquiesencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley". ***(Subrayado por fuera del texto original)

2. **La sentencia C-1707 de 2000 señala:** *"3.1. La consagración constitucional de la iniciativa legislativa reservada.*

(…)

*Sobre este último, debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, **podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.** (Subrayado por fuera del texto original)*

(…)

*En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, ha considerado que **el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior". ***(Subrayado por fuera del texto original)

3. **La Sentencia C-838 de 2008 dice:** *"Iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno –Criterios jurisprudenciales-.*

Respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) ***que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno****; (…). Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional,* ***no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexequibilidad. La jurisprudencia constitucional*** *se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero* ***se requiere el aval del Gobierno****, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente (…).*(Subrayado por fuera del texto original)

(...)

El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto.[2] *Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente,* ***sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite****, permite inferir el aval ejecutivo.*[3] *Además, la Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente.*[4] ***En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias****[5]."* (Subrayado por fuera del texto original)

COMPETENCIA DEL CONCEJO PARA OPTAR POR LA ALTERNATIVA DE COBRAR LA VALORIZACIÓN DESPUÉS DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA.

Teniendo en cuenta que el artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993, faculta al Concejo para ***"determinar los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las***

[2] *Cfr* C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[3] *Cfr* Sentencia C-370 de 2004. M.P Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.
[4] *Cfr* Sentencia C-177 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[5] *Cfr* Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

obras o fijar el monto de las sumas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la forma de hacer su reparto...", la presente iniciativa se ajusta a dicha norma superior, toda vez que el mismo artículo en su parte final contempla tres alternativas de liquidación y recaudo de la contribución de valorización, cuando dice: "*La liquidación y recaudo pueden efectuarse antes, durante o* ***después de la ejecución de las obras o del respectivo conjunto de obras.*** (negrilla fuera del texto).
Así las cosas, el Concejo de Bogotá, en el marco de sus facultades de carácter normativo, puede acoger una cualquiera de las tres opciones legales, de acuerdo con las circunstancias que se presenten, y que actualmente hacen recomendable la tercera de ellas, sin que ello implique renunciar a las otras opciones, las cuales se mantienen vigentes en la norma superior.

VIII. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo señalado en el Artículo 7o. de la Ley 819 de 2003, el presente Proyecto de Acuerdo **no genera impacto fiscal** en los términos que establece el Autor, y especialmente por cuanto el actual PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2016 - 2020 "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS" expedido mediante el ACUERDO No. 645 DE 201 **incluyó en su artículo 133 - Estrategias de financiación**, nuevas formas de cobro y acercamiento a la comunidad con el fin de mejorar el recaudo, haciendo más fácil el cumplimiento de las obligaciones para los contribuyentes, cuando dice:

d) ***Transformar el modelo de gestión tributaria y el acercamiento de la Administración.*** *La administración tributaria fortalecerá su presencia mediante las siguientes estrategias: i) Fidelización y excelencia en el servicio con el fin de reconocer el desempeño correcto de los contribuyentes. ii) Inteligencia tributaria en la consolidación del conocimiento de los ciudadanos y contribuyentes de la* ***ciudad con el fin de anticiparse a sus necesidades, a su comportamiento, a sus decisiones de pago, construir conocimiento económico de la ciudad y sus agentes que facilite la calificación de riesgo de los sectores y tipos de contribuyentes y el desarrollo de lógicas de control innovadoras y precisas capaces de intervenir en las formas avanzadas de elusión, evasión y morosidad.*** *iii) Efectivo control frente al incumplimiento en el pago de los impuestos distritales, evidenciando la fortaleza del Estado para que la sociedad reconozca la inflexibilidad frente al incumplimiento, la actuación oportuna, ejemplar y secuencial legítima de la institucionalidad tributaria. iv) Seguridad jurídica y estabilidad del modelo tributario,* ***ofreciendo a administrados y administradores reglas claras de manejo, marcos jurídicos sencillos y eficientes y sobre todo estables en el tiempo.***

*Lo anterior encaminado a fortalecer la confianza en la institucionalidad del esquema tributario, atendiendo plenamente los **principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia que garanticen la legitimidad frente al ciudadano** del sistema tributario de la Ciudad.*

- Asimismo, el Plan de Desarrollo en su artículo 159 incluye las **posibilidades de financiar la inversión de obras viales, mediante valorización y cupo de endeudamiento**, al manifestar:

*"Artículo 159. Proyectos asociados a los objetivos y programas del Plan de Desarrollo Distrital. Los proyectos del subsistema vial y de transporte, que hace parte de los proyectos estratégicos de la Administración los cuales están condicionados a que existan nuevas **fuentes de financiación tales como**: asociaciones público-privadas -APP-, **contribución de valorización, nuevo cupo de endeudamiento**, captura de valor de suelo, derechos de edificabilidad, entre otras…"*

- De igual forma, en el Artículo 161:

*"El **proyecto del subsistema vial** que a continuación se presenta, hace parte de los proyectos estratégicos de la Administración, cuya ejecución estará condicionada a la viabilidad técnica, predial y a garantizar **fuentes de financiación tales como:** asociaciones público – privadas - APP, **contribución de valorización, nuevo cupo de endeudamiento,** captura de valor de suelo, derechos de edificabilidad, entre otras."*

Pese a lo anterior, se solicitará a la Administración que al momento de adelantar el estudio del proyecto se sirva rendir su concepto de viabilidad a la presente iniciativa.

IX. CONCLUSIÓN

En conclusión se puede decir que la valorización al ser una contribución que tiene por principio una destinación especial y como fin el brindar a todos los ciudadanos un beneficio directo como consecuencia de la obra realizada, es pertinente que a los bogotanos se les permita, disfrutar las obras en sus localidades primero y ahí si generar el cobro por las mismas, es decir **"Primero la Obra y después el Cobro".**

Esta medida es pertinente y transparente, frente a los capitalinos, que cada vez más desconfían de la destinación que se les da a los recursos obtenidos por concepto de valorización y de impuestos en general.

Es así como, en virtud de la presente iniciativa, la Administración Distrital deberá entonces presentar ante el Concejo de Bogotá, para su discusión y aprobación, nuevas formas de financiación de las obras planeadas para el Distrito, con el fin de hacerlas una realidad, y luego recuperar su costo a través de la contribución de valorización.

Atentamente,

BANCADA MOVIMIENTO POLÍTICO MIRA

GLORIA STELLA DÍAZ ORTIZ
Concejala de Bogotá y Vocera

JAIRO CARDOZO SALAZAR
Concejal de Bogotá

PROYECTO DE ACUERDO No. _____ DE 2016

"Por el cual se establece el cobro de la Contribución de Valorización en el Distrito Capital después de ejecutadas las obras y se dictan otras disposiciones"

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL,
En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente de las contenidas en el artículo 12, numerales 1 y 3 y el artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993,

ACUERDA:

ARTÍCULO 1º. Cobro de la Contribución de Valorización condicionado a la terminación de las obras. En todos los casos el cobro de la contribución de valorización se realizará una vez se encuentre terminada la obra o grupo de obras objeto del proceso de valorización respectivo.

ARTÍCULO 2º. Financiación de las obras de Valorización. Los proyectos de acuerdo presentados por la Administración Distrital al Concejo de Bogotá para la aprobación de obras por Valorización, deberán contener de manera clara y específica las fuentes de financiación que se utilizarán previo al cobro de la contribución.

PARÁGRAFO: En el caso de financiar la ejecución de las obras mediante Cupo de Endeudamiento, la administración distrital deberá presentar el respectivo proyecto de acuerdo de valorización, incluyendo la solicitud del cupo de endeudamiento respectivo.

ARTÍCULO 3º. Inclusión de la Capacidad de Pago como criterio de liquidación de la contribución de Valorización. Todos los procesos de valorización en el Distrito Capital, consultarán la capacidad de pago de los contribuyentes para su asignación y liquidación.

ARTÍCULO 4º. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.