 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO GN-PR001- FO2
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

## MEMORANDO

**PARA:** Doctor Ronald Sánchez Posada  
Subsecretario de despacho

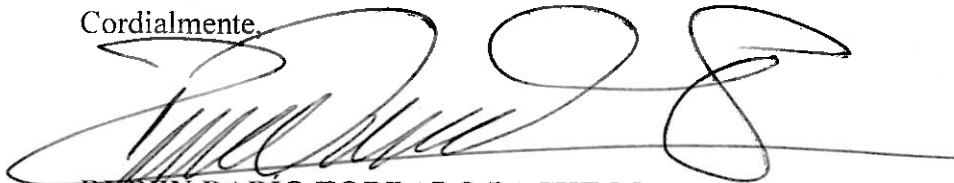
**DE:** Honorable Concejal Rubén Darío Torrado Pacheco

**ASUNTO:** Radicación de ponencia al proyecto de acuerdo 362 de 2019

Respetado Doctor:

En atención al parágrafo 1º, artículo 7 del Acuerdo 741 de 2019, me rendir ponencia para primer debate al proyecto de acuerdo 362 de 2019 “Por el cual se concede exención de Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros a las Entidades del Sector Solidario, Cajas de Compensación Familiar y Personas Jurídicas sin ánimo de Lucro, por el término de diez (10) años, cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten inversiones en los mismos durante este periodo y se dictan otras disposiciones”

Cordialmente,



**RUBÉN DARIO TORRADO PACHECO**  
Concejal de Bogotá



CONCEJO DE BOGOTA 21-11-2019 09:53:52

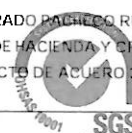
Al Contestar Cite Este Nr.:2019IE16269 O 1 Fol.1 Anex:4


**ORIGEN:** 510 OFICINA 510/TORRADO PACHECO RUBEN DARIO

**DESTINO:** COMISION 3ª PERM. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO/SA

**ASUNTO:** PONENCIA AL PROYECTO DE ACUERDO 362 DE 2019

**OBS:** ...



 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO2
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

**Ponencia para primer debate al Proyecto de Acuerdo No. 362 de 2019 “Por el cual se concede exención de Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros a las Entidades del Sector Solidario, Cajas de Compensación Familiar y Personas Jurídicas sin ánimo de Lucro, por el término de diez (10) años, cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten inversiones en los mismos durante este periodo y se dictan otras disposiciones”**

### **1. Resumen de la iniciativa**

El proyecto de acuerdo de autoría de la honorable Concejala Gloria Elsy Díaz Martínez, pretende otorgar una exención del impuesto de Industria, comercio, avisos y tableros a las entidades del sector solidario, las cajas de compensación familiar y las entidades sin ánimo de lucro (ESAL), por un término de diez (10) años, cuando celebren convenios de administración de parques distritales.

El fundamento para conceder la exención, presentado por la autora del proyecto, consiste principalmente en que dichos recursos podrían ser invertidos en las necesidades de infraestructura del sistema de parques distritales, con todos sus beneficios conexos: apropiación del espacio por parte de las comunidades, mayor satisfacción de los usuarios, y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Por ese motivo, la exención se concede bajo la condición explícita de que por lo menos el valor equivalente al 80% de la exención, se destine para el mantenimiento e inversión de las obras necesarias para el mejoramiento de los parques vinculados al Sistema de Parques Distritales.


El proyecto de acuerdo plantea algunas disposiciones adicionales relacionadas con la explotación comercial de los parques, y con el monto máximo anual que se puede otorgar en la exención, el cual asciende a 15.000 millones de pesos.

También se considera la elaboración de un informe anual de evaluación de los resultados de la aplicación de la medida, y la participación de veedurías ciudadanas.

### **2. Antecedentes**

La presente iniciativa ha sido sometida a consideración del Concejo de Bogotá en oportunidades anteriores. La más reciente de ellas es el proyecto 356 de 2019, el cual recibió ponencia positiva del Honorable Concejal Diego Fernando Devia, y ponencia negativa del suscrito ponente.



 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO GN-PR001- FO2
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

### 3. Objeto del Proyecto de Acuerdo

Como se mencionó en el resumen de la iniciativa, el objeto principal del proyecto de acuerdo es: “establecer la exención de Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros a las Entidades del Sector Solidario, Cajas de Compensación Familiar y Personas Jurídicas sin ánimo de Lucro, por el término de diez (10) años, cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten Inversiones en los mismos durante el mismo periodo.”

### 4. Marco Jurídico

Los autores de la iniciativa relacionan el siguiente marco jurídico que soporta el objeto del proyecto de acuerdo:

“La Constitución Política dispone en el artículo primero que:

ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.


Igualmente, la iniciativa, se presenta en desarrollo del artículo 338, que dispone:

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.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse



 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO2
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

## 5. Consideraciones de la Ponencia

El presente proyecto de acuerdo será analizado desde dos perspectivas: en primer lugar, se analizará la viabilidad jurídica del proyecto de acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el decreto 1421 de 1993, en lo relacionado con las atribuciones del Concejo de Bogotá; en segundo lugar, se hará referencia a las necesidades de los parques de la ciudad en materia de mantenimiento, equipamiento, e infraestructura.

### 5.1. Viabilidad Jurídica de la Iniciativa

Aunque el propósito final del proyecto de acuerdo se considera loable, es absolutamente necesario e indispensable analizar la viabilidad jurídica del proyecto de acuerdo, en el marco del Estatuto Orgánico de Bogotá- Decreto 1421 de 1993.

El artículo 12 del mencionado decreto, establece las atribuciones del Concejo de Bogotá, como máxima autoridad político administrativa de la ciudad. Dentro de dichas atribuciones, se encuentra, en el numeral tercero, la siguiente:


*“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.”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Hasta este punto, es claro que el Concejo de Bogotá es la autoridad competente, cuyas atribuciones le permiten ordenar exenciones en materia tributaria. Adicionalmente, el Acuerdo 741 de 2019- Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, en su artículo 35 establece dentro de los asuntos que debe conocer la Comisión Tercera de Hacienda y Crédito Público, la siguiente:

*“2. Creación, reforma o eliminación de contribuciones, impuestos, sobretasas. exenciones tributarias, peajes, multas, Sistema de Retención y anticipos en el Distrito Capital.”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

De tal forma, tanto la corporación, como la Comisión Tercera de Hacienda y Crédito Público, se encuentran facultadas para conocer y tramitar un proyecto de acuerdo que pretenda conceder exenciones tributarias. Sin embargo, el principal obstáculo que se evidencia en materia jurídica para el trámite exitoso del presente proyecto de acuerdo, consiste en la iniciativa, es decir, en la autoría del proyecto de acuerdo.



 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO GN-PR001- FO2
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

De conformidad con el artículo 65 del Acuerdo 741 de 2019, los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, por el Alcalde Mayor, por la Personería y la Contraloría, por los ciudadanos y las organizaciones sociales. No obstante, el decreto 1421 de 1993 restringe la posibilidad de presentar proyectos de acuerdo asociados con exenciones tributarias y otras materias, a iniciativa de los concejales. A continuación, se relaciona el inciso específico del artículo 13, que establece que los proyectos de acuerdo relacionados con materias puntuales, serán de iniciativa exclusiva del Alcalde Mayor de Bogotá:

**“Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2o., {3} o., 4o., 5o., 8o., 9o., {14}, 16, 17 y {21} del artículo anterior. 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.”


En el caso que nos ocupa, se incumplen dos de las condiciones establecidas en el inciso previamente citado, en el siguiente sentido:

1. Dentro de los ordinales del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993, privativos de iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá, se encuentra el número tres (3) previamente citado y que se refiere a creación o eliminación de impuestos, contribuciones, exenciones tributarias entre otros.
2. Debido a que se relacionan varios ordinales que únicamente pueden ser dictados o reformados por el Alcalde Mayor, el inciso del artículo 13 previamente citado, deja taxativamente establecido que solo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que- entre otras materias- dispongan exenciones tributarias.

Al no ser el presente proyecto de acuerdo, dictado o reformado a iniciativa del Alcalde Mayor, su aprobación resultaría abiertamente contraria a lo dispuesto en el estatuto orgánico de Bogotá, y, por lo tanto, se encontraría viciado de legalidad.

No obstante, se considera que la Administración Distrital puede eventualmente estudiar la iniciativa y concertar un articulado con los ponentes para encontrar alternativas a la crisis de financiación del Sistema Distrital de Parques. En caso de que la Administración considere oportuna y viable la propuesta, es posible contar con comentarios favorables al proyecto de acuerdo y de esta manera permitir el trámite exitoso de la iniciativa.



 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO2
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

## 5.2. Estado de los parques en la ciudad de Bogotá

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, las entidades de economía solidaria contribuyen al desarrollo de las comunidades. La exención de 15.000 millones de pesos para este tipo de organizaciones tiene un doble propósito a juicio de los autores de la iniciativa: por un lado, se incentiva y fomenta las labores beneméritas que desempeñan las entidades sin ánimo de lucro, con todos los impactos positivos que traen sus acciones a las comunidades; y, por otro lado, se garantiza la sostenibilidad financiera y la recuperación de la infraestructura del sistema distrital de parques.

En ese sentido, se hace necesario analizar algunos datos sobre el Sistema de Parques Distritales. De acuerdo con el reporte técnico de indicadores de espacio público 2017, se evidencia que las localidades de la ciudad cuentan con una composición muy diversa respecto de las tipologías de parques. Al analizar la distribución de parques zonales y metropolitanos en la ciudad, es claro que los sectores del norte y el occidente de la capital presentan un déficit importante en la relación de m<sup>2</sup> de parques zonales o metropolitanos por habitante:


“El norte y occidente de la ciudad es el espacio que presenta un mayor déficit de estos espacios públicos, por ejemplo, la localidad de Suba presenta un indicador de 0,48 m<sup>2</sup>/hab. y la localidad de Usaquén presenta un indicador de 0,39 m<sup>2</sup>/hab.”

Como consecuencia, el mismo reporte indica que no existen espacios adecuados y que se carece de la dotación necesaria para la prestación de servicios recreo deportivos en los parques de la ciudad:

“Al revisar esta distribución espacial se hace evidente qué espacios requieren de dotación de espacio públicos de escala zonal que proveen de servicios o equipamientos especializados, como polideportivos, piscinas, canchas, pistas de patinaje, entre otros.”

Adicionalmente, la percepción ciudadana indica que, aunque se ha avanzado en la construcción y mantenimiento de los parques distritales, aún se asocian estos espacios con delincuencia e inseguridad en general. La encuesta bienal de culturas 2017, arrojó que por lo menos el 48% de los encuestados, reportaron que los espacios públicos recreo deportivos y parques cercanos no son seguros; el 55% de los encuestados asocia los parques cercanos con la venta y consumo de sustancias psicoactivas; y tan solo el 42% afirma que los parques y espacios públicos cercanos están bien equipados.



 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO GN-PR001- FO2
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

Esto indica que aún existe un trabajo arduo pendiente para recuperar la asistencia masiva de las familias a los parques, en tanto no se logre un viraje en la percepción de las actividades negativas que se desarrollan en esos espacios. Esta labor será posible con la inversión en infraestructura en los parques que activamente viene realizando la administración distrital, y que debe ser apoyada y apalancada por el sector solidario y el sector privado que administre dichos espacios.

Lamentablemente, la sostenibilidad del componente, físico, ambiental y financiero del sistema distrital de parques, únicamente puede ser apalancada con exenciones tributarias, cuando el Alcalde Mayor de Bogotá, previo estudio de las condiciones técnicas y de viabilidad financiera, decida presentar un proyecto de acuerdo de dichas características al Concejo de Bogotá para su estudio y trámite.

Ante esta dificultad jurídica se presenta esta ponencia con la finalidad de poder concertar un articulado con la Administración Distrital que permita encontrar puntos en común para otorgar la mencionada exención. La viabilidad del proyecto se encuentra sometida entonces a la viabilidad fiscal que otorgue la Administración a la presente iniciativa que ha sido radicada en diversas oportunidades y cuyo objetivo podría contribuir significativamente a la sostenibilidad financiera del Sistema Distrital de Parques.


## 6. Competencia del Concejo de Bogotá

De acuerdo con lo establecido en el decreto 1421 de 1993, en su artículo 12, numeral 3 es una atribución del Concejo de Bogotá: *“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.”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Sin embargo, como se expuso en las consideraciones de la ponencia, dicha atribución encuentra un limitante en el artículo 13 del mismo decreto, en lo referente a la iniciativa, pues únicamente podrán ser dictados o reformados a iniciativa del Alcalde Mayor, los proyectos de acuerdo que pretendan otorgar exenciones tributarias.

Por lo tanto, se concluye que, aunque el Concejo de Bogotá es la única corporación pública competente y facultada para ordenar exenciones tributarias en la ciudad, dicha atribución únicamente puede aplicarse cuando el proyecto de acuerdo sometido a consideración sea de iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá. Para este caso, la viabilidad jurídica estará sometida a las consideraciones fiscales que la Administración realice sobre la iniciativa.



 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GN-PR001- FO2
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 00
		FECHA: 04 DIC. 2015

## 7. Impacto Fiscal

De acuerdo con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue **beneficios tributarios**, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

De acuerdo con la norma citada, el presente proyecto de acuerdo también encuentra una limitación al no hacerse explícito el impacto fiscal de la exención tributaria pretendida y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo (metas indicativas de superávit primario e indicadores de endeudamiento)

En este sentido, la iniciativa se encuentra sometida a la viabilidad fiscal y el estudio que realice la Administración Distrital sobre el proyecto de acuerdo.

## 8. Conclusión

De acuerdo a las consideraciones establecidas anteriormente, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA**, al proyecto de acuerdo No. 362 de 2019 “Por el cual se concede exención de Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros a las Entidades del Sector Solidario, Cajas de Compensación Familiar y Personas Jurídicas sin ánimo de Lucro, por el término de diez (10) años, cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten inversiones en los mismos durante este periodo y se dictan otras disposiciones”

Cordialmente



**RUBÉN DARÍO TORRADO PACHECO**  
Concejal de Bogotá D.C

