



## PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013

**"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"**

---

---

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Antecedentes

Esta propuesta fue presentada por el Presidente del Movimiento Político MIRA el Senador Carlos Alberto Baena López y los Concejales que suscriben esta iniciativa a la Administración Distrital el día 14 de febrero de 2013.

#### Objeto

El presente Proyecto de Acuerdo busca que se suspenda el Acuerdo 180 de 2005 "Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras", teniendo en cuenta las diferentes inconsistencias que se han presentado, respecto al alcance de beneficio local, la prioridad de las obras, y la capacidad de pago de los contribuyentes, la etapa de discusión de la contribución, cronograma de obras, costo de las obras, entre otros.

#### Contexto

Desde la discusión del Proyecto de Acuerdo 264 de 2005, ahora Acuerdo 180 de 2005, se han identificado algunas inconsistencias respecto al alcance del beneficio. La exposición de motivos de la iniciativa indica que:

*"4.3. El Alcance del Beneficio: Valorización Por Beneficio Local*

*Una vez establecido que el proyecto de valorización consiste en la ejecución de un conjunto de obras en varias fases y que éstas se han agrupado en dos Sistemas, el Esquema de distribución del presente proyecto plantea una Valorización por Beneficio Local.*

*La denominación de "Valorización por Beneficio Local" se refiere al alcance específico de las obras en una zona parcial de la ciudad, de tal*



**PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013**

**"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"**

manera que un conjunto particular de éstas sea financiado mediante los aportes de los propietarios que por su cercanía y accesibilidad al proyecto registran una mayor frecuencia de uso y que así mismo pueden beneficiarse directamente por la construcción de la infraestructura según el impacto en los avalúos y condiciones económicas de los inmuebles.

..." Subrayado fuera de texto.

Sin embargo, en el desarrollo del proceso de Cobro de la Fase I y Fase II de Valorización, se observa con preocupación que las zonas de influencia son muy amplias desconociendo el tema de cercanía real y accesibilidad, así como la frecuencia de uso, ocasionando que un grupo de ciudadanos estén contribuyendo para la construcción de vías principales y parque metropolitanos que benefician a toda la ciudad, atentando contra el interés social.

Respecto a la construcción de las obras, se han priorizado obras que la ciudadanía no consideran necesarias o urgentes, lo que ocasionó que mediante el Acuerdo 398 de 2009 se excluyeran las obras con **Códigos 113** Avenida El TAM (AK 129) desde la Avenida Luís Carlos Galán Sarmiento (AC 24) hasta la Avenida Centenario y **114** Avenida Luís Carlos Galán Sarmiento (AC 24) desde la Avenida Fontibón (AK 97) hasta la Avenida El TAM (AK 129), **312** Puente peatonal. Avenida Centenario por Carrera 124, y la obra **313** Puente peatonal. Avenida Centenario por Carrera 111.

Asimismo, se adelantaron para la Fase I Grupo 1 el segmento Avenida Ferrocarril de Occidente desde la Carrera 93 hasta la Carrera 100, al cual se le asigna el **Código 190**, que está contenido en la obra con **Código 152** de la Zona de Influencia 2 del Grupo 4, y la obra **Código 175** Intersección Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22).

Lo que llevó a la Administración Distrital a reasignar la Fase I para la Zona de Influencia 2 del Grupo 1 del Sistema de Movilidad por un monto distribuible de \$76.576.358.400 a pesos de junio de 2005.



## PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013

**"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"**

Como consecuencia de la reliquidación y reasignación de dicha zona se generaron unos saldos a favor para predios ubicados en las localidades de Fontibón y Engativá especialmente, lo que generó un desgaste administrativo y gastos adicionales al Distrito, sin contar con la carga adicional que se le generó al contribuyente, al momento de tener que realizar el trámite para para la devolución de dichos saldos.

Al mes de septiembre de 2012, aproximadamente 40 mil predios beneficiados con la devolución de los saldos a favor, ubicados en la localidad de Engativá, Fontibón y Kennedy, no habían adelantado el proceso de reintegro, dichos recursos ascienden 8.545.365.890.

Por otro lado, frente a la capacidad de pago el Proyecto Acuerdo 264 de 2005, ahora Acuerdo 180 de 2005 señala que:

*"Al realizar estudios de capacidad de pago es preciso vincular, los conceptos de progresividad y equidad, entendiendo como progresividad, cuando la tarifa aumenta su participación en el gasto del hogar a medida que aumenta el nivel de ingreso, este concepto se encuentra determinado por la estratificación socio-económica, aunque dicho sistema en el cual los estratos altos pagan tarifas más altas que los estratos bajos, resulta insuficiente, pues la verdadera progresividad es una realidad sí el peso que tiene la tarifa en el ingreso de los pobres es menor que en el de los ricos.*

*Dicha progresividad, es el medio ideal para lograr la equidad, pues el tema de la solidaridad y la redistribución, debe lograrse a partir de la subsidiariedad en las tarifas pagadas por los estratos altos, con el fin de aliviar el fuerte peso que representan las tarifas de los servicios públicos en los estratos bajos"*

Sin embargo, en el proceso de la asignación de la Fase I y II de la contribución de valorización, se ha observado que los estudios realizados no se ajustan a la realidad económica de los ciudadanos, ya que el cobro que se le exige supera ampliamente la capacidad de pago.



**PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013**

**"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"**

---

**CONSTITUCIONAL Y LEGALIDAD**

**Constitución Política**

**Artículo 317.**

*"Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*

*La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción" Subrayado fuera de texto.*

**Artículo 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 sino a partir del período que comience*



## PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013

**"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"**

*después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo"*  
*Subrayado fuera de texto.*

### **Leyes**

Ley 25 de 1921, en su artículo 3º, señala:

*"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 limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras." Subrayado fuera de texto.*

### **Decretos Ley**

**Decreto Ley 1421 de 1993**

**Artículo 157.**

*"VALORIZACION. 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 la 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.*

*La contribución de valorización por beneficio general únicamente se puede decretar para financiar la construcción y recuperación de vías y otras obras públicas. A título de valorización por beneficio general no se puede*



**PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013**

**"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"**

---

*decretar suma superior al cincuenta por ciento (50%) de los ingresos corrientes del Distrito recaudados en el año anterior al de inicio de su cobro.*

*PARAGRAFO. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, autorizase al Gobierno Distrital para introducir en las valorizaciones decretadas los ajustes y reducciones que fueren necesarios al monto distribuible y a los plazos y descuentos ordenados para su pago." Subrayado fuera de texto.*

**El Decreto Ley 1333 de 1986**

**Artículo 234.**

*"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 235.**

*"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"*

**Artículo 237.**

*"Con excepción de los inmuebles contemplados en el Concordato celebrado con la Santa Sede, y de los bienes de uso público que define el*



**PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013**

**"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"**

---

*artículo 674 del Código Civil, los demás predios de propiedad pública o particular podrán ser gravados con la contribución de valorización. Están suprimidas todas las exenciones consagradas en normas anteriores al Decreto 1604 de 1966"*

**Artículo 242.**

*"Los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio"*

**Jurisprudencia**

\*La Corte Constitucional, en Sentencia C-569/00 - Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz, expresó:

"...

*El cobro de los impuestos, en el marco de un Estado de Derecho, debe ser fiel a la idea de brindar tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que el pago de tributos por parte de los ciudadanos a la administración, consulte las circunstancias que rodean cada caso y se traduzca en la aplicación equitativa de las cargas que configura la ley. La concreción del principio de igualdad no puede entenderse, entonces, como una simple medida que establece mecánicamente la paridad entre todos los administrados, sino como el resultado de un ejercicio fundado en la equidad.*

*..." Subrayado fuera de texto.*

\*La Corte Constitucional, en Sentencia C-433/00, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, dice lo siguiente:



**PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013**

**"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"**

" ...

En criterio de esta Corte, la competencia de los entes autorizados por la Constitución para crear tributos no es absoluta, y que las disposiciones que los consagren deben consultar forzosamente la justicia, la equidad, la igualdad, la razonabilidad y la proporcionalidad del gravamen, a propósito de cada uno de los elementos que lo configuran.

....

Los entes administrativos de elección popular -asambleas y concejos-, si bien tienen a su cargo la definición de los elementos tributarios respecto de los gravámenes que se cobran en sus respectivas jurisdicciones territoriales, están sujetos a las pautas y criterios generales que señale el legislador, luego no son organismos autónomos de modo absoluto para el cumplimiento de esa función, dadas las características del sistema unitario acogido en el artículo 1 de la Constitución Política.

..."Subrayado fuera de texto.

### **Impacto Fiscal**

De conformidad con el Artículo 7 de la ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en el Distrito, de la siguiente manera:



**PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013**

***"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"***

---

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”

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

Por lo anterior, ponemos a consideración del Concejo de Bogotá el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

**JAIRO CARDOZO SALAZAR**  
Concejale de Bogotá  
Movimiento MIRA

**OLGA VICTORIA RUBIO CORTÉS**  
Concejala de Bogotá  
Movimiento MIRA



**PROYECTO DE ACUERDO No. DE 2013**

***"Por medio del cual suspende la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005"***

---

---

El Concejo de Bogotá D.C.

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le confieren los Artículos 317 y 338 de la Constitución Política, los numerales 3 y 10 del artículo 12 y el artículo 157 del Decreto- Ley 1421 de 1993 y los artículos 15 y 242 de los Decretos 1604 de 1966 y 1333 de 1986, respectivamente,

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO 1º.** Suspéndase la asignación del monto distribuible para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público la Fase II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005 *"Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras"* hasta que se revise en su integridad el Plan de obras, cronograma de obras, el costo distribuible, el método de distribución del beneficio, las zonas de influencia, el inventario predial, unidades prediales excluidas, y la capacidad de pago.

**ARTÍCULO 2º.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**