



# ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO I N°. 2969 DIRECTOR: DANILSON GUEVARA VILLABÓN. ENERO 28 DEL AÑO 2020

## TABLA DE CONTENIDO

Pág.

<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 051 DE 2020 PRIMER DEBATE</b> “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”.....	710
---	-----

### PROYECTO DE ACUERDO N° 051 de 2020

#### PRIMER DEBATE

**“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”**

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa tiene por objeto 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.

##### FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO

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

#### **ANTECEDENTES NORMATIVOS EN BOGOTÁ**

En el año de 1955, mediante el Acuerdo 65 de 1955 Concejo de Bogotá D.C., se exonera del pago del impuesto de industria y comercio a la Compañía de Seguros de empleados públicos, La Previsora S.A.

Con el Acuerdo 18 de 1996, se concede exención de Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros a las Cajas de Compensación Familiar, siempre y cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten Inversiones en los mismos.

Con el Acuerdo 16 de 28 de junio de 1999, se adoptan modificaciones en el Distrito Capital en materia de Beneficios Tributarios.

Mediante la expedición del Acuerdo 65 de 2002, se estableció como únicas exenciones las aplicables en el artículo 1 del Acuerdo 16 de 1999 y artículo 13 del Acuerdo 26 de 1988, art. 27.

A través del Acuerdo 078 de 2002 Concejo de Bogotá D.C., se dictan disposiciones para la sostenibilidad de parques en el Distrito Capital, define el sistema de parques del distrito, la exención al impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, para contribuyentes que contraten con el Distrito el mantenimiento, administración o inversión en parques, la explotación y recursos para los mismos, usos y veedurías para su administración adecuada.

Con la expedición del Decreto 352 de 2002, se establece como exenciones las actividades señaladas.

En el Decreto 154 de 2003, se dispuso la exención al Impuesto de industria y comercio en favor de las entidades sin ánimo de lucro que celebren contratos para la administración y mantenimiento de parques Distritales.

Así mismo, con el Acuerdo 469 de 2011 Concejo de Bogotá D.C, por el cual se establecen medidas especiales de Pago de Tributos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones se dispuso que, a partir del primer bimestre del año gravable 2012, no estarán obligados a presentar la declaración bimestral del impuesto de industria y comercio los responsables del régimen común en los periodos en los cuales no hayan efectuado operaciones sometidas al impuesto.

## CONSIDERACIONES GENERALES

Como es de conocimiento general, el sector solidario, al igual que las cajas de compensación familiar, han sido aliados estratégicos para alcanzar la materialización de importantes obras de infraestructura, especialmente en la ciudad de Bogotá.

El antecedente más próximo que tenemos para apoyar esta iniciativa, son el Acuerdo 078 de 2002 y la prórroga del Acuerdo 352 de 2008, con el Acuerdo 469 de 2011, que permitió, entre otros aspectos la exención del ICA – Impuesto de Industria y Comercio y Avisos y Tableros; generar importantes inversiones en la ciudad; mediante la cooperación de cooperativas, fondos de empleados y las cajas de compensación familiar.

Dentro de los beneficios que se indican por el sector solidario, se relacionan “**El esfuerzo fiscal de esta exención** en el valor que se establece<sup>1</sup> no es una suma que afecte el equilibrio presupuestal del Distrito. En todo caso, y como se demostró en la mencionada experiencia, este esfuerzo es compensado con menos precios por la operación oportuna del sistema de pagos de las obras encomendadas; así como por el rendimiento de los recursos bimestralmente en un encargo fiduciario constituido ESPECÍFICAMENTE para este efecto.”

Se destaca como experiencia reciente, el proceso que ASCOOP, “quien lideró la vinculación de las cooperativas y posteriormente fondos de empleados a través de la Unión Temporal “**Cooperativas de Bogotá**”, en donde se aportaron los recursos de inversión y con la orientación y supervisión permanente del IDR, se ejecutaron obras de inversión y mantenimiento parques zonales y de barrio en todas las localidades nuevas: cuatro parques (recuperando zonas vulnerables).

Los estudios presentados por el sector solidario, nos permite presentar como soporte de la iniciativa los siguientes argumentos, producto de las diferentes mesas de trabajo, y análisis conjunto:<sup>2</sup>

## DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DISTRITAL DE PARQUES

No obstante, los esfuerzos realizados por esta administración y especialmente del IDR para lograr conciencia en las comunidades vecinas en todas las localidades sobre la apropiación de los parques que conforman el Sistema Distrital de Parques, aún es notorio esta falta de apropiación, el uso inadecuado y la baja valoración de los parques por parte de la ciudadanía, lo que conlleva el deterioro y la percepción negativa de estos espacios.

Según se indica por parte del IDR, “Bogotá dispone de 5.134 parques de carácter público para que los residentes en la ciudad dispongan de adecuados espacios donde aprovechar su tiempo libre. Se encuentran distribuidos en 19 de las 20 localidades de la ciudad, conformando el Sistema

<sup>1</sup> El Acuerdo 78 de 2002 estableció una cuantía máxima de exención de 6.500 millones para el año 2012, valor que se reajustó anualmente en el IPC anual.

<sup>2</sup> Ascoop. Asociación de Cooperativas.

Distrital de Parques. De ellos, 108 son administrados por el IDRDR, a través de la Subdirección de Parques y Escenarios, encargada de su preservación y mantenimiento, así como de su aprovechamiento económico.”.<sup>3</sup>

Si bien hemos avanzado en intervención de parques distritales, con el auge de las canchas sintéticas, de las cuales, a enero de 2019, han sido entregadas 100 en las diferentes localidades; estos escenarios han garantizado que los ciudadanos se apropien más de estos espacios, que se destinan para la recreación y el bienestar de la comunidad; sin desconocer que aún queda mucho por hacer, y mediante la intervención que se adelantaría por estas entidades que se proponen en el proyectos de acuerdo, tendríamos un apoyo directo para garantizar su mantenimiento y sostenimiento a largo plazo.

De conformidad con la Encuesta Bienal de Culturas 2015, se tenía frente a la percepción sobre los parques públicos registraba que para el 44,3% de la población bogotana encuestada los parques no están bien equipados, para el 37,8% no son limpios, para el 48% no son seguros.

Hoy la percepción nos refleja, que el 61% de los residentes están satisfechos con los parques y las zonas recreativas del barrio, el 75% califican como bueno o muy bueno el aspecto del entorno del barrio en el que viven, igualmente que el 42% afirma que lo parques y espacios públicos cercanos, están bien equipados, lo que nos representa el 6% más que en el 2015.<sup>4</sup>

## JUSTIFICACIÓN DE LA EXENCIÓN DESDE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DISTRITAL DE PARQUES

Con esta exención se logra de manera primordial atender las necesidades de mantenimiento de la infraestructura física, prevenir el deterioro de uno de los soportes materiales importantes en el ejercicio de los derechos colectivos de la población. Es de destacar, como se comentó, el notorio esfuerzo que ha hecho en inversión en parques, inversión que debe preservarse a corto y mediano plazo

Igualmente, el implementar estrategias y acciones encaminadas a la sostenibilidad del componente ambiental y social del Sistema de Parques Distrital, genera la apropiación de la comunidad hacia su entorno aportando al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Bogotá.

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. 257 de 2006, dispone que “el Sector Cultura, Recreación y Deporte tiene como misión garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos a la cultura, a la recreación y al deporte de los habitantes del Distrito Capital, así como fortalecer los campos cultural, artístico, patrimonial y deportivo.”; así mismo, el Decreto 190 de 2004 Plan de Ordenamiento Territorial define las competencias que tiene el Instituto con el mantenimiento de los parques por lo que es importante definir estrategias y programas que coadyuven al cumplimiento de los normado.

Dentro de este marco normativo, corresponde al Instituto Distrital de Recreación y Deporte, de conformidad con su misión debe “generar y fomentar espacios para la recreación, el deporte, la actividad física y **la sostenibilidad de los parques y escenarios**, mejorando la calidad de vida, el

<sup>3</sup> <https://www.idrd.gov.co/parques-0>

<sup>4</sup> [https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos\\_paginas\\_2014/infografia\\_abc\\_2017.pdf](https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos_paginas_2014/infografia_abc_2017.pdf)

sentido de pertenencia y la felicidad de los habitantes de Bogotá D.C.” (subrayo), de parques de escala regional, metropolitana y zonal.

#### CONCORDANCIA CON EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”.

Acorde con la estrategia para asegurar la sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques, así como el estímulo a estas entidades de la economía solidaria, está en concordancia con uno de los objetivos del Plan de Desarrollo del Distrito “Bogotá mejor para Todos”, en el Programa Espacio Público para todos que es soporte fundamental del Segundo Pilar del Plan denominado Democracia urbana.

Indica el sector solidario, que en consonancia con la estrategia de financiación considerada en el Plan sobre la utilización de alianzas públicas privadas, en la aplicación del séptimo principio cooperativo, denominado “ Interés por la comunidad”, es el deseo de éstas, contribuir al mejoramiento del Sistema Distrital de Parques a través del mecanismo de exención en el impuesto de Industria, Comercio y Avisos (ICA) aprovechando la exitosa experiencia que se tuvo con la aplicación del Acuerdo 078 de 2002 cuya vigencia fue prorrogada por el Concejo Distrital de manera unánime hasta el año 2012 mediante el Acuerdo 352 de 2008 en reconocimiento a la eficiencia y cumplimiento con que se gestionaron los recursos ligados a dicha exención.

#### APOYO INSTITUCIONAL AL MODELO COOPERATIVO

Además de los argumentos anteriores orientados a asegurar la sostenibilidad de los parques y escenarios que conforman el Sistema Distrital de Parques, esta política de exención constituye un apoyo al fomento de las entidades de la economía solidaria en aplicación de lo estipulado en la Constitución Política de Colombia sobre el impulso a las formas asociativas y la economía solidaria ; las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998; recomendaciones de organismo internacionales como la ONU y la OIT para el apoyo y promoción de las cooperativas .

Cabe destacar en apoyo de esta exención condicionada, el hecho de que las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria (del orden de 2.000 entidades entre cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales), con domicilio en Bogotá, han contribuido de manera eficaz al mejoramiento de las condiciones de vida de los bogotanos toda vez que cerca de 1.500.000 de personas están asociados a estas entidades con un impacto social y económico favorable a través de subsidios, auxilios y ayudas en apoyo de las políticas distritales.

Es importante resaltar de manera expresa que la mayoría de cooperativas han destinado recursos para apoyar el acceso y permanencia de estudiantes bogotanos de los estratos 1, 2 y 3 en los colegios distritales, no obstante que tenían otras alternativas en el ICETEX. En aplicación de este propósito de la economía solidaria, ASCOOP lideró la suscripción y ejecución de un convenio con la Secretaría de Educación del Distrito que en el periodo 2006-2018 ejecutó una inversión de \$29.700 millones en beneficio de cerca de 350.000 estudiantes especialmente en condiciones de vulnerabilidad.

Para la vigencia 2018, indica la Secretaría Distrital de Hacienda que se “reportó un balance satisfactorio, tras el vencimiento para declarar y pagar el impuesto de Industria y Comercio (ICA) del año 2018, del régimen común. Superados los inconvenientes técnicos en los servicios informáticos, un total de 143.000 contribuyentes con pago anual; 33.000 de bimestral,

correspondiente al último bimestre de 2018 y 100.000 agentes retenedores le cumplieron a Bogotá, generando para la ciudad un recaudo superior a **625.000** millones de pesos.”<sup>5</sup>

#### IMPACTO FISCAL

Siguiendo la orientación de las normas anteriores expedidas como estrategia para garantizar la sostenibilidad de los parques, el monto máximo de la exención que se concedería sería de \$ 15.000 millones para el año 2019, con la condición de que se reinvierta en el mantenimiento de parques el 80% de dicha exención en el mismo año, valores consignados bimestralmente en un encargo fiduciario.

En consecuencia, el esfuerzo fiscal de esta exención, se estima en el orden de \$4.500 millones, que relacionados con el valor estimado de los recaudos anuales por concepto del impuesto de industria, comercio y avisos para el 2019 (\$ 3.950.000 millones; es decir, casi \$ 4 billones), ese esfuerzo sólo representa el 0.11% del recaudo total del impuesto ICA. Este valor no es significativo ni afecta el equilibrio presupuestal del Distrito. Además, este esfuerzo es compensado con el logro de menores precios por la operación oportuna de las obras de mantenimiento y el sistema de pagos de las obras encomendadas y el rendimiento de los recursos invertidos bimestralmente en un encargo fiduciario.

Dispone expresamente el artículo 7º de la ley 819 de 2003, que:

Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, 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.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo...

Así las cosas, debemos expresar que esta iniciativa no genera impacto fiscal que afecte las finanzas del distrito, ni implica la apropiación de recursos adicionales al sector responsable de la implementación; este proyecto se orientará fundamentalmente a asegurar la sostenibilidad y eficacia de las inversiones efectuadas en los parques y escenarios del Sistema Distrital de Parques y, a su vez, estimular a las entidades de la economía solidaria (Cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales) en cumplimiento del mandato constitucional y las recomendaciones de organismos internacionales teniendo el papel social y económico que cumplen estas entidades.

Cordialmente;

GLORIA ELSY DÍAZ MARTÍNEZ  
Concejal de Bogotá  
Partido Conservador Colombiano

EMEL ROJAS CASTILLO  
Concejal de Bogotá  
Partido Libres

Elaboró Pedro Amaya – Asesor 06

<sup>5</sup> <http://www.shd.gov.co/shd/contribuyentes-ica-han-pagado-con-exito-su-impuesto>

**PROYECTO DE ACUERDO N° 051 de 2020**

**PRIMER DEBATE**

**“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”**

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D. C.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Nacional 1079 de 2015, Decreto Ley 1421 de 1993, y especialmente las contenidas en el artículo 12 No. 1;

ACUERDA

**ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO.** 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 legalmente constituidas, por el término de diez (10) a partir de la vigencia del presente acuerdo, cuando celebren convenios de administración de parques distritales y pacten Inversiones en los mismos durante el mismo periodo; con el fin garantizar y coadyuvar la sostenibilidad del Sistema de Parques Distritales, a través de la disposición de recursos y la vinculación del sector privado en la administración y mantenimiento de los parques distritales.

**ARTÍCULO SEGUNDO: DESTINARIOS DEL ACUERDO.** las Empresas del Sector Solidario, Cajas de Compensación Familiar y Personas Jurídicas sin ánimo de Lucro legalmente constituidas, contribuyentes del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, en el Distrito Capital, que suscriban contratos con el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte de Bogotá D.C. (IDRD) o la entidad oficial del Distrito Capital que haga sus veces, con el objeto de administrar, mantener e invertir en obras necesarias para el mejoramiento de los parques vinculados al Sistema de Parques Distritales, tendrán derecho a exención por el equivalente del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, causado en los seis (6) bimestres del año fiscal inmediatamente anterior y hasta el cien por ciento (100%) del impuesto causado en los seis (6) bimestres del año en el cual se hace uso de la exención; siempre y cuando destinen para el cumplimiento del mencionado objeto, el equivalente a por lo menos el 80% de dicha exención.

Esta exención será aplicable de pleno derecho por el contribuyente en su liquidación privada, desde la fecha de iniciación de los respectivos contratos y permanecerá vigente hasta el 31 de diciembre de 2029.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Se entenderá por impuesto causado en los seis (6) bimestres del año fiscal inmediatamente anterior, el que correspondería liquidar en dichos períodos por cada una de las actividades gravadas, efectuadas las deducciones de que trata el inciso 5 del artículo 154 del Decreto Ley 1421 de 1993 sin tener en cuenta la exención de que trata el presente Acuerdo y la causada durante la vigencia del Acuerdo 18 de 1996.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** A efectos de la aplicación de la exención de que trata este artículo, solo se tendrán en cuenta los ingresos que perciban los contratistas por la explotación, concesión y administración de los servicios de parque.

**ARTICULO TERCERO. EXPLOTACIÓN COMERCIAL DE PARQUES.** La explotación comercial de cada uno de los parques del Distrito Capital de que trata este Acuerdo, deberá ser establecida y aprobada por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), o quien haga sus veces.

Los ingresos percibidos por estos conceptos serán destinados exclusivamente por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, o quien haga sus veces, a los parques vecinales y de barrio.

**ARTÍCULO CUARTO. MONTO MÁXIMO ANUAL.** La cuantía máxima de exención destinada anualmente para la sostenibilidad del Sistema de Parques Distritales, será de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000) (valor año base 2019), y se reajustará de acuerdo a la metodología legal vigente.

**ARTÍCULO QUINTO.** Informe anual. El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte o quien haga sus veces, como responsable de la ejecución y control de los recursos de que trata el presente acuerdo, establecerá los mecanismos necesarios para garantizar el uso adecuado de los mismos.

En tal sentido, elaborará un informe anual de evaluación de los resultados del contrato, reflejando los ingresos percibidos en virtud del presente Acuerdo y su correspondiente destinación en el Sistema Distrital de Parques, el cual será certificado por el contador de dicho Instituto, y presentado anualmente a la Concejo de Bogotá D.C., en el primer semestre de cada año siguiente a la vigencia fiscal en que se aplicó la exención.

**ARTÍCULO SEXTO. VEEDURÍA A LA ADMINISTRACIÓN Y AL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DEL SISTEMA DISTRITAL DE PARQUES.** El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte establecerá los protocolos para la constitución de veedurías ciudadanas, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, para hacer seguimiento a las inversiones en el Sistema Distrital de Parques, en desarrollo del objeto del presente acuerdo.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. VIGENCIA.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.

**PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**