



**CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.**  
**PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 069/2025**

Cartagena de Indias D. T. y C., junio de 2025.

Doctor  
**EMMANUEL VERGARA MARTÍNEZ**  
Presidente Comisión Segunda  
**CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS**  
Ciudad.

**Asunto:** PONENCIA DE PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 069/2025  
**“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO- IPU Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

Cordial saludo.

Cumpliendo con el deber asignado por la Mesa Directiva de la Corporación, presentamos ponencia de **PRIMER DEBATE** al proyecto de acuerdo de la referencia, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO- IPU Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

El Proyecto de Acuerdo fue radicado por parte del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias el día 3 de junio de 2025. La Presidencia de la Corporación, conforme a las disposiciones del Reglamento del Concejo, designó ponentes a los concejales **Hernando Piña Elles(C), Carlos Radd de la Ossa y Pedro Aponte Garcia.**

## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

### **1. MARCO JURÍDICO.**

#### **1.1 Competencia del Alcalde Mayor para presentar proyectos de acuerdos:**

a. Constitución Política.

#### **ARTICULO 315**

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

b. Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*

“ARTÍCULO 91. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

A) En relación con el Concejo:



1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio".

1.2 Competencia de los Concejos:  
Constitución Política:

Los artículos de la Constitución Política que fundamentan la presente solicitud son los siguientes:

"**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."

"**ARTÍCULO 313:** Corresponde a los concejos:

Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo.

Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Función que debe ser ejercida dentro de los límites establecidos por la misma Constitución y la Ley. Ahora bien, corresponde a los Concejos, aprobar el presupuesto, y definir lo relativo a los tributos y gastos locales, conforme lo establecido en el numeral cuarto (4º) y quinto (5º) del artículo 313<sup>2</sup> de la Constitución Política, entre otras funciones.

1.3 Normatividad aplicable en asuntos presupuestales y tributarios:

El artículo 352 Constitucional, establece que la "ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo". Así mismo, el artículo 353 Superior, señala que los principios y disposiciones establecidos en su título XII, se aplicarán en lo que fuere pertinente, a las Entidades Territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

Como se observa, las Entidades Territoriales se encuentran sujetas, para el manejo de su presupuesto, a los principios contenidos en el ordenamiento Constitucional, en la Ley Orgánica de Presupuesto y en las normas presupuestales que para el nivel territorial se expidan, en el caso del Distrito de Cartagena de Indias, el **Acuerdo 044 de 1998 y sus modificaciones** Igualmente, la Constitución Política otorga a las entidades territoriales las siguientes facultades:

"**ARTICULO 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:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales."

Es así como en desarrollo de dichas atribuciones los entes territoriales adoptan sus propios tributos y define la destinación y uso de cada uno de los ingresos que percibe; tal es el caso del Impuesto Predial Unificado- IPU en el Distrito de Cartagena.

1.4 Impuesto Predial Unificado- IPU

Es una renta endógena, de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control.



## CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C. PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 069/2025

La Constitución Política, en el artículo 317, dice que solo los municipios podrán gravar “la propiedad inmueble” y la Ley 44 de 1990 se refiere a los impuestos sobre la propiedad raíz; por lo tanto, el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble; dependiendo su base gravable del avalúo catastral.

Bajo este presupuesto, el único sujeto pasivo del impuesto predial debe ser quien goza de ese derecho de propiedad, es decir, el dueño o propietario, que es la persona que ha adquirido el bien por cualquiera de los modos de que trata el artículo 673 del Código Civil.

### 1.4.1 Estatuto Tributario Distrital

En el Distrito de Cartagena, el IPU, se encuentra contemplado en el Acuerdo 107 del 14 de diciembre de 2022 "POR EL CUAL SE COMPILA Y ACTUALIZA LA NORMATIVA TRIBUTARIA VIGENTE, INCLUYENDO LAS MODIFICACIONES GENERADAS POR LA APLICACIÓN DE NUEVAS NORMAS NACIONALES QUE SE DEBAN APLICAR A LOS TRIBUTOS DEL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, Y LAS GENERADAS POR ACUERDOS DEL ORDEN DISTRITAL", y el Decreto 0810 de 09 de junio de 2023, a través del cual se compila, renumera y ordena el Estatuto Tributario del Distrito de Cartagena de Indias.

En estos se establece que:

**ARTÍCULO 15. SUJETO ACTIVO.** El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, es el sujeto activo del impuesto predial unificado que cause en su jurisdicción, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, investigación, determinación, discusión, liquidación, cobro, recaudo, devolución e imposición de sanciones.

**ARTÍCULO 16. SUJETO PASIVO.** El sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado es la persona natural o jurídica, propietaria, poseedor, usufructuaria del inmueble, predio o mejora ubicado en la jurisdicción de Cartagena D.T y C.

### 1.4.2 Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

En el contexto Distrital, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y de sus entidades descentralizadas Acuerdo 044 de 1998, consagra:

#### **ARTÍCULO 23:** Composición del Presupuesto General

El Presupuesto General del Distrito se compone de las siguientes partes:

- A- EL PRESUPUESTO DE RENTAS:** Contendrá la estimación de los ingresos Corrientes las contribuciones parafiscales que son administradas por los órganos que hagan parte del presupuesto, los fondos especiales, los recursos de capital que se espera recaudar durante el año fiscal, y los ingresos de los Establecimientos Públicos de orden Distrital.
- B- EL PRESUPUESTO DE GASTOS:** Incluirá la estimación de las apropiaciones acordadas por el Concejo Distrital para atender los Gastos de funcionamientos, Servicio de la Deuda e Inversión, de los órganos que hacen parte del Presupuesto General del Distrito durante la vigencia fiscal.
- C- DISPOSICIONES GENERALES:** Son las normas que aseguran la correcta ejecución del Presupuesto General del Distrito, (...).

#### **ARTÍCULO 30:** Ingresos de los Establecimientos Públicos:

En el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos públicos del orden Distrital. Para tales efectos entiéndase por”:

- A. Ingresos Corrientes (...)
- B. Recursos de Capital (...)
- C. Aportes del Presupuesto del Sector Central



## CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C. PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 069/2025

Son recursos que reciben los Establecimientos Públicos del Presupuesto del Sector Central del Distrito como complemento para la financiación de sus gastos de funcionamiento e inversión.

Por otro lado, es importante distinguir que los ingresos corrientes de libre destinación son los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica.

Las rentas de destinación específica de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000, son aquellas destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

En el caso del Impuesto predial Unificado, se comporta como una renta propia y es potestativo del nominador definir la destinación específica de sus rentas.

Es importante precisar que la Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario, indica en su artículo 7, sobre la destinación de este impuesto, que, del total del IPU, **deberá destinarse por lo menos un diez por ciento (10%) para un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población, que carezca de servicios de acueducto y alcantarillado u otros servicios esenciales y para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social.**

En virtud de lo anterior, el Concejo Distrital de Cartagena, mediante Acuerdo 169 de 11 diciembre de 2024, “Por el cual se Establece el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital, Recursos de Fondos Especiales y Establecimientos Públicos, así como los Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda e Inversiones para la vigencia fiscal del primero (1) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil veinticinco 2025, del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”, estableció la distribución de los recursos del Impuesto Predial Unificado y asignó como recursos de destinación específica el 15% del IPU de la vigencia actual a CORVIVIENDA.

Sobre el particular, la administración Distrital analizó la importancia de establecer el ingreso por concepto de IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO - IPU de manera eficiente; para ello se tomaría el 15 % del IPU de vigencia actual, como un recurso de destinación específica que serviría de fuente de financiación para los gastos de CORVIVIENDA y también del INSTITUTO DISTRITAL DE ACCION COMUNAL DE CARTAGENA Y DEL CARIBE- IDACCC.

En ese contexto, se propone modificar la distribución del quince por ciento 15% de los recursos del impuesto predial unificado -IPU de vigencia actual, que hoy financian en su totalidad los gastos de CORVIVIENDA; con el fin de destinar un porcentaje a otros establecimientos públicos que no cuentan con los recursos suficientes para financiar sus gastos de funcionamiento e Inversión, tal es el caso del IDACCC.

En ese orden de ideas, se precisa a continuación el comportamiento del recaudo de la renta del IPU Vigencia actual del Distrito de Cartagena, del periodo 2020 – 2024, que es la base para el cálculo de la destinación específica de la vigencia 2025:

AÑO	PRESUPUESTO	RECUADO VIGENCIA ACTUAL PREDIAL	% cumplimiento
2020*	204.974.554.011	205.880.945.100	100%
2021	227.314.993.637	207.390.247.504	91%
2022	239.469.085.194	221.601.303.248	93%
2023	299.336.356.493	281.114.499.103	94%



**CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.  
PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 069/2025"**

2024	329.269.992.142	315.508.841.999	96%
------	-----------------	-----------------	-----

De estos recursos, se proyectaron los gastos en el plan financiero del Marco fiscal de mediano plazo-MFMP, y se distribuyó para CORVIVIENDA el 15% así:

AÑO	PRESUPUESTO	FUNCIONAMIENTO	DEUDA	INVERSION	% FUNCIONAMIENTO	% DEUDA	% INVERSION
2020	30.795.954.341	10.974.654.665		19.821.299.676			
2021	33.810.373.152	11.854.606.502	11.833.630.603	10.122.136.047	8,02%		-48,93%
2022	35.920.362.779	13.379.099.000	16.164.163.251	6.377.100.528	12,86%	36,60%	-37,00%
2023	44.900.453.474	15.577.933.614	21.552.217.668	7.770.302.192	16,43%	33,33%	21,85%
2024	49.390.498.821	21.953.851.062	23.213.534.446	4.223.113.313	40,93%	7,71%	-45,65%
2025	56.547.182.100	20.625.626.797	22.618.872.840	13.302.682.463	-6,05%	-2,56%	215,00%

Es importante precisar que el IDACCC fue creado mediante Acuerdo 136 de 2024, como una entidad para fortalecer, impulsar, integrar y especializar la gestión y la misionalidad de las juntas de Acción Comunal en el Distrito de Cartagena.

En consecuencia, la Administración Distrital, ha determinado la necesidad de aportar recursos que le permitan apalancar los gastos de funcionamiento e inversión del IDACCC.

Así las cosas, se considera necesario modificar la distribución establecida en el Acuerdo 169 de 2024.

## 2. JUSTIFICACION DEL OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto tiene por objeto implementar medidas que contribuyan a una mayor sostenibilidad y viabilidad financiera del Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y CORVIVIENDA.

Por lo tanto, se plantea establecer una nueva distribución de la renta del IPU vigencia actual, como destinación específica, cuya estimación permita a CORVIVIENDA seguir cumpliendo con las metas propuestas en el Plan de Desarrollo 2024-2027 y la proyección de sus gastos de funcionamiento financiados con esta fuente; Así se podrá destinar un porcentaje de estos recursos para la financiación de los gastos de Funcionamiento e inversión que se encuentran deficientes en el **INSTITUTO DISTRITAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CARTAGENA Y DEL CARIBE- IDACCC.**

### DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS

Con fundamento a lo anteriormente expuesto, el 15% de los recursos por concepto de IPU de la vigencia actual que se recaude a partir de la vigencia 2025, tomando de referencia lo estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2034 del Distrito de Cartagena, se distribuirá así:



## CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C. PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 069/2025

Del cien (100) % del recaudo del impuesto predial unificado- IPU de vigencia actual, el 15 % de estos se destinarán así:

- El catorce (14) % a favor de **CORVIVIENDA**
- El uno (1) % a favor del **INSTITUTO DISTRITAL DE ACCION COMUNAL DE CARTAGENA Y DEL CARIBE- IDACCC.**

De acuerdo con el recaudo estimado en el Plan financiero, estos quedarían así:

AÑO	PROYECCION IPU VIGENCIA ACTUAL	TOTAL	CORVIVIENDA 14%	COMUNAL 1%
2025	376.981.214.003	56.547.182.100	52.777.369.960	3.769.812.140
2026	400.206.626.539	60.030.993.981	56.028.927.716	4.002.066.265
2027	420.857.288.469	63.128.593.270	58.920.020.386	4.208.572.885
2028	439.501.266.348	65.925.189.952	61.530.177.289	4.395.012.663
2029	457.784.519.028	68.667.677.854	64.089.832.664	4.577.845.190
2030	473.486.528.031	71.022.979.205	66.288.113.924	4.734.865.280
2031	488.448.702.316	73.267.305.347	68.382.818.324	4.884.487.023
2032	503.102.163.386	75.465.324.508	70.434.302.874	5.031.021.634
2033	518.195.228.288	77.729.284.243	72.547.331.960	5.181.952.283
2034	533.741.085.136	80.061.162.770	74.723.751.919	5.337.410.851

Estos recursos serán definidos como destinación específica para financiar gastos de funcionamiento e inversión y no computan en los ingresos corrientes de libre destinación- ICLD

Para la presente vigencia no se realizaría tal distribución teniendo en cuenta que el presupuesto se encuentra en etapa de ejecución. Ahora bien, estas cifras podrían variar una vez se cuente con la certeza del recaudo oficial al cierre de cada vigencia fiscal; en ese sentido, se tomará como valor a Distribuir lo asignado en el Presupuesto Anual.

En conclusión, este proyecto asegurará la sostenibilidad financiera para cada uno de los establecimientos públicos que recibirán el recurso.

### 3. CONCEPTO CONFISCAR

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 21 numeral 1 del Acuerdo 044 de 1998, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, el cual dispone lo siguiente: “Dar concepto previo y favorable sobre los proyectos de modificaciones al presupuesto General del Distrito, con antelación a su aprobación por el gobierno o por el Concejo Distrital según sea el caso”, se sometió el siguiente proyecto de acuerdo con aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal de Cartagena - CONFISCAR- como órgano de Dirección, Coordinación, y Seguimiento del Sistema Presupuestal, siendo aprobada por los miembros en unanimidad. Se anexa acta de CONFISCAR No 051 la cual obra como anexo de la siguiente iniciativa.

### 4. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que, 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



## CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C. PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 069/2025

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”; la Secretaría de Hacienda Distrital consideró que el proyecto de acuerdo en cuestión, No presenta modificaciones a las metas del plan financiero del marco fiscal de mediano plazo 2025-2034; que este no requiere rentas sustitutas, ni tampoco otorga beneficios tributarios; por lo tanto, emitió certificado de impacto fiscal viable para el proyecto de acuerdo ibidem.

### 5. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

El principio de unidad de materia encuentra su fundamento en el artículo 158 de la Constitución Política, el cual establece:

*“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.*

Este principio constitucional es reiterado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, la cual busca modernizar la organización y funcionamiento de los municipios:

*“Todo Proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la Corporación”.*

Este precepto constitucional y legal es igualmente retomado en el artículo 110 del Acuerdo No. 014 de 2018 - Reglamento Interno del Concejo Distrital de Cartagena de Indias:

*“Todo Proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” (...).*

Con base en lo antes expuesto, se verifica que el presente Proyecto de Acuerdo en su título guarda coherencia con todas sus disposiciones y están orientadas hacia el mismo objetivo principal.

### 6. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONCEJALES Y DEPENDENCIAS DEL DISTRITO.

Con el fin de garantizar el ejercicio debido y oportuno del derecho que tienen los ciudadanos y las corporaciones para presentar observaciones u opiniones sobre cualquier Proyecto de Acuerdo en estudio en las Comisiones del Concejo, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 117 a 122 del Acuerdo 014 de 2018 - Reglamento Interno del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, el martes 12 de junio de 2025 se llevó a cabo la respectiva audiencia pública.

Dicho espacio contó con la asistencia y participación de la ciudadanía en general, así como de representantes de la administración distrital y de los honorables concejales.

Para acceder a información detallada sobre las intervenciones realizadas durante la audiencia pública, hacer clic en el enlace proporcionado:

<https://www.youtube.com/watch?v=zzOBUqdOHdc>

### 7. CONCEPTO OFICINA ASESORA JURIDICA DEL CONCEJO DISTRITAL



**CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.**  
**PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 069/2025**

Mediante correo electrónico del 6 de junio de 2025, se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, emitir concepto jurídico sobre el proyecto de acuerdo en estudio.

**8. ANEXOS**

- Acta de CONFISCAR # 051 del 30 de mayo de 2025.
- Oficio AMC-OFI-0075858-2025 del 30 de mayo de 2025, Certificado impacto fiscal expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital.

**9. CONCLUSIONES**

De conformidad con las consideraciones aquí expuestas y atendiendo al cumplimiento de la Constitución y la ley, nos permitimos presentar ante la Comisión Segunda o de presupuesto y de asuntos fiscales **PONENCIA FAVORABLE PARA EL PRIMER DEBATE** del Proyecto de Acuerdo No. 069/2025 **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO- IPU Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Cordialmente,

**HERNANDO PIÑA ELLES**  
Concejale Coordinador

**CARLOS RADD DE OSSA**  
Concejale Ponente

**PEDRO APONTE GARCIA**  
Concejale Ponente

**ORIGINAL FIRMADO**