



**CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

Cartagena de Indias D. T. y C.

Seis (06) de agosto de 2024

**Doctor:**  
**JULIO CESAR MORELOS NASSI**  
**Secretario General**  
**Concejo Distrital de Cartagena de Indias**  
**Ciudad.**

<b>Referencia:</b>	Concepto sobre el <b>Proyecto de Acuerdo No.019-224: “POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL DISTRITO DE CARTAGENA.”</b>
--------------------	--

Cordial saludo.

**I.TITULOS DE LOS PROYECTOS**

**“POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL DISTRITO DE CARTAGENA.”**

**II. AUTOR (ES)**

**DUMEK JOSÉ TURBAY PAZ**  
**Alcalde Mayor de Cartagena de Indias**

**III.COMPETENCIA LEGAL**

**Competencia de los Concejos:**

- **Constitución Política:** “**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.*”
- **Constitución Política:** **ARTICULO 313** Numeral 5. Corresponde a los concejos. Dictar las normas orgánicas del presupuesto 'y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Acuerdo 044 de 1998, señala:

"Artículo 88: “El Gobierno presentará al Concejo Distrital proyectos de acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando durante la ejecución del presupuesto general del Distrito sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la Ley”.

**LEY 136 DE 1994.**

**ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES.** <Artículo modificado por el artículo **18** de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:>  
**Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.**

(1.2.3.4.5.6.7.8)

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.**
3. (...)
4. **Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.**  
**(Negrilla y Subrayado fuera del texto)**
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.



## CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

### Oficina Asesora Jurídica

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.  
(8.9.10.11.12)

#### IV. ANALISIS JURIDICO.

El Distrito de Cartagena, a través de este Proyecto de Acuerdo busca que se **SE ADOPTA EL ESTATUTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACION DEL DISTRITO DE CARTAGENA.**

Para el estudio de la presente iniciativa se establece primero que la misma hace referencia a un impuesto y que en orden Constitucional y legal, conforme se estableció la respectiva competencia, tanto de la administración distrital para la iniciativa del Proyecto de Acuerdo y el respectivo estudio y trámite por parte de esta Corporación es plenamente procedente, por lo que proseguimos a estudiar de fondo la temática del texto del proyecto:

Empezamos por definir que la contribución por Valorización es un impuesto tal y como se define en el artículo 1 del decreto 1604 de 1966, el cual es del siguiente tenor:

“**ARTÍCULO 1º.** 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.”

Para abordar lo anterior hacemos acopio de los pronunciando que al respecto ha hecho la Honorable Corte Constitucional, trayendo por tanto la **Sentencia C-101/22**, de la cual podemos hacer las siguientes precisiones:

“26. La Corte Suprema de Justicia, en **sentencia del 20 de mayo de 1966**, señaló que el impuesto es “(...) una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad.

(...)

27. En conclusión, los impuestos configuran una categoría de tributo y se caracterizan por: (i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; (v) su pago es obligatorio, y (vi) el Estado dispone de ellos con fundamento en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva<sup>[66]</sup>.

#### Contribuciones especiales

32. Para esta Corporación<sup>[71]</sup>, las contribuciones especiales tienen como fundamento “(...) la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica.”<sup>[72]</sup>

33. El rasgo característico de las contribuciones especiales radica en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos, causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar el aprovechamiento indebido de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo.

#### Los principios de certeza y legalidad tributaria<sup>[73]</sup>

34. La reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es una de las características definitorias del Estado constitucional. En efecto, el proyecto político liberal que lo precedió tuvo como una de sus bases, en particular para el caso estadounidense, el principio de *no taxation without representation*, dirigido a imponer como condición para la validez de la obligación tributaria la existencia de un procedimiento democrático participativo y la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en el proceso de formulación normativa.

A partir de esta premisa, la Constitución establece reglas precisas que confieren al Congreso la competencia amplia, exclusiva y general para definir los impuestos. Así, su artículo 150.12 confiere a la rama legislativa la función de establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente, las de carácter parafiscal. En el mismo sentido, el artículo 338 precisa las reglas que gobiernan el principio de legalidad tributaria, así: (i) salvo en los casos en que concurran estados de excepción<sup>[74]</sup>, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. **Con todo, debe tenerse en cuenta también que, conforme a los artículos 300.4 y 313.4, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la Constitución y la ley<sup>[75]</sup>; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar**



**CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS**  
**Oficina Asesora Jurídica**

*directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos; (iii) en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, siempre que las primeras hayan definido el método y el sistema para su cálculo; y (iii) las normas que determinen contribuciones fiscales sobre la base de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Esta regla corresponde al principio de irretroactividad de las normas tributarias. (Negrilla y Subrayado fuera del texto).*

La competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas y los concejos para crear tributos

38. De conformidad con el artículo 1º de la Constitución, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior implica que las entidades descentralizadas territorialmente gozan de autonomía para gestionar sus propios intereses.

Específicamente, el artículo 287 de la Carta se refiere al contenido básico de la autonomía territorial, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como su núcleo esencial. Según el artículo en cita, las entidades territoriales son titulares de los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.

En el mismo sentido, el artículo 300.4 superior establece que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas “[d]ecretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”. También, el artículo 313.4 dispone que Corresponde a los concejos “[v]otar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

Las prerrogativas que se derivan de la autonomía que se confiere a las entidades territoriales, se ejercen en los términos establecidos en la Constitución y la ley y, en este sentido, no son de carácter absoluto. En efecto, el Legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas, cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de la autonomía y resulte necesaria, útil, y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar<sup>[80]</sup>.

Visto entonces que, desde un marco Constitucional y legal, es procedente adelantar el Proyecto en cuestión, se pasa entonces al análisis en el ámbito local, encontrándonos con que se evidencia que el Distrito de Cartagena cuenta con una norma (Acuerdo 010 de 2005) que regula la materia y se encuentra vigente, y cuyo contenido es ampliamente coincidente con el traído en el Proyecto de Acuerdo, por lo que respetando a la autonomía de la administración distrital se sugiere hacer una nueva redacción del Título del Proyecto de Acuerdo, verbigracia **“POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO No. 010 DE 2005 Y SE SE ADOPTA EL ESTATUTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL DISTRITO DE CARTAGENA.”**

El presente concepto se expide de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**V. COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO**

**VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROYECTO**  
**PROYECTO VIABLE**

SI

NO

Afablemente;

**Rafael Alfonso Vergara Campo**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: **Ranfis Alberto Padilla Quintero**  
P.U. Oficina Asesora Jurídica  
Código 219 – Grado 07