



Secretaría Jurídica
GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR

GOBOL-22-024894



Turbaco, junio 9 de 2022

Doctor
ELKIN ANTONIO BENAVIDEZ AGUAS
Presidente
Honorable Asamblea Departamental de Bolívar
Ciudad

Ref.: Exposición de motivos del proyecto de ordenanza: «**POR LA CUAL SE CONCEDE UNA EXENCIÓN DEL PAGO DE ESTAMPILLAS Y TASA PRO DEPORTE EN LOS CONTRATOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES POR PARTE DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**».

Cordial saludo,

Someto por su conducto a consideración de la Honorable Duma Departamental, el proyecto de ordenanza, que tiene por objeto conceder una exención en el pago de las estampillas y tasas a los propietarios inmuebles adquiridos por el Departamento de Bolívar y sus entidades descentralizadas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. MARCO JURÍDICO.

Respecto a los antecedentes jurídicos que fundamentan el presente proyecto de Ordenanza, se tiene los siguientes:



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



1.1. Fundamentos constitucionales y jurídicos que gobiernan el proyecto ordenanzal.

1.1.1. Competencia impositiva de las asambleas y concejos.

A partir de la concepción del modelo de forma de administración otorgado en Colombia con el nacimiento de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales gozan de plena autonomía para gestionar sus intereses¹ en un marco de respeto superior por las disposiciones que en ese norte trazan las leyes y la Carta superior.

Sin perjuicio de este principio de autonomía territorial, las asambleas y los concejos municipales son titulares de las facultades tributarias dentro de una escala de jerarquía que erige en su cúpula al Congreso de la República, en atención a que el marco normativo desarrollado por aquellas, parte de la directriz superior que de la ley se emana, sin que esta última pueda tener injerencia en el decreto de las cargas impositivas de propiedad de las administraciones locales y seccionales, puesto que, precisamente su concepción solo se plantea como un fundamento del desarrollo posterior por parte de las corporaciones electivas territoriales.

Siguiendo este derrotero, en palabras de la H. Corte Constitucional, que en sentencia C-711 de 5 de julio de 2001, sobre este tópico precisó:

«Bajo esta perspectiva el Congreso de la República aparece como el órgano soberano en materia impositiva. Vale decir, el Congreso a través de ley crea los tributos de estirpe nacional o territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar unos parámetros que le permitan a las asambleas y concejos decretarlos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio, claro es, de las facultades reglamentarias que con arreglo a la Constitución y la ley correspondan a las asambleas y concejos».

Todo lo anterior deja entrever que, bajo la aplicación del principio de legalidad, con diferentes alcances, en la Constitución Política de Colombia, se

¹ **Sentencia C-891/12.PRINCIPIO DE AUTONOMIA FISCAL**-Contenido y alcance/**PRINCIPIO DE AUTONOMIA FISCAL**-Manifestaciones. El artículo 287 de la Constitución señala que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses", la cual se define como "la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley" y tiene fundamentalmente cuatro (4) manifestaciones: (i) "Autonomía política, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas). (ii) Autonomía administrativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción. (iii) Autonomía fiscal, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos. (iv) Autonomía normativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.





reservó la concepción tributaria, conforme al artículo 338 *ibídem*, en el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, pues, solamente estas corporaciones, en tiempos de paz, tienen esta potestad constitucional.

Entonces, la potestad impositiva del Estado, se haya ligada al principio de legalidad, en cuando fundamento de competencias y poder creador de tributos, para cuyo ejercicio se hace indispensable la participación eminente de corporaciones de elección popular.

Pero se insiste, que en a partir del principio de autonomía territorial, la competencia impositiva de los departamentos y municipios, se halla únicamente en sus corporaciones político-administrativas, en orden a garantizar el surgimiento y desarrollo del tributo a partir de una génesis legal.

En todo caso, esta potestad de desarrollo, no se limita única y exclusivamente a la concreción del tributo -cuya definición engloba los impuestos, las tasas y las contribuciones-, puesto que las corporaciones electivas, gozan de plena libertad de decretar, no decretar o exonerar ciertos actos y contratos del pago de los mismos. Sobre este aspecto el Alto Tribunal Constitucional precisó en un pronunciamiento² destacado lo siguiente:

*«En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. **Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos.** De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución».*

Colofón de lo antes dicho, se tiene que, cuando se trate de recursos territoriales de fuentes endógena (recursos propios), como son de los que derivan de los tributos de las estampillas y las tasas, la posibilidad de intervención por parte del legislador es restringida, al punto que hasta el mismo artículo 294 constitucional, señala que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

² Sentencia C-1097 de 10 de noviembre de 2001.





Con fundamento en el marco normativo trazado, y la jurisprudencia que sobre la materia acompaña la argumentación, se tiene que, tanto el desarrollo para el decreto de los tributos territoriales, como su derogación, y las posibles exenciones a los contribuyentes, es una atribución propia y exclusiva de las entidades territoriales, que se enmarca dentro de los límites constitucionales y legales de su autonomía, y por supuesto observando los principios que rigen el sistema tributario nacional como son los de equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad.

1.2. Antecedentes de los tributos territoriales.

La necesidad de mejorar el ingreso público territorial para el logro de ciertos propósitos fue haciendo de las estampillas, como género de los tributos de este orden, un medio de creciente aplicación - trascendiendo la esfera del correo- en objetivos tales como el desarrollo departamental, la electrificación rural, la universidad, los servicios hospitalarios, etc.

Para abril del año 2001, según informe de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existían en los departamentos alrededor de 70 estampillas, observándose además que en varios de ellos opera simultáneamente más de una.

En igual sentido, las diferentes reglamentaciones territoriales sobre estampillas hacen referencia al cobro que practica la Administración por la realización, expedición o certificación de un acto jurídico. Agregando que con tales usos este tipo de estampillas converge en su origen con el impuesto de sellos, el cual hace referencia al medio físico comprobatorio del pago de una obligación fiscal como la *estampilla fiscal o el papel sellado que se adquiere para hacer efectivo el tributo*.³

Entonces, dentro de la órbita fiscal, la estampilla se define a partir del rol que desempeñe en la respectiva relación económica, puesto que, puede ser un simple instrumento de comprobación, o una carga impositiva autónoma. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en

³ Comunicación de Minhacienda ya mencionada, donde se cita a Villegas Héctor, Curso de Finanzas y Derecho Tributario, Edit. Depalma, Buenos Aires, pág. 653.





la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo⁴.

1.3. Fundamentos fácticos de la iniciativa ordenanzal.

El Gobierno del Bolívar Primero asumió como su responsabilidad primigenia, la construcción de las condiciones para generar bienestar y desarrollo humano, a nivel regional y local en su territorio y comunidad, ejercer con eficiencia, equidad y probidad la orientación del desarrollo del departamento de Bolívar complementación de los esfuerzos de la administración, para la asignación de los recursos productivos entre los distintos grupos de la sociedad, involucrando la totalidad de los de los actores públicos, privados y comunitarios.

En ese sentido, el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023 «*Bolívar Primero*», propone inversiones en infraestructura impulsando el desarrollo de los ZODES aprovechando la articulación de esfuerzos financieros de los diferentes niveles de gobierno para planificar, diseñar, financiar y ejecutar proyectos de infraestructura de gran envergadura, en virtud de lo anterior, la Administración tiene necesidad de iniciar procesos de negociación de bienes inmuebles de propiedad de particulares y/o entidades públicas.

Para estos efectos, la Administración departamental, a partir de las necesidades encontradas, y con pleno soporte en los estudios técnicos y de conveniencia, debe iniciar acciones tendientes a la adquisición de bienes inmuebles, para la generación de suelo requerido para adelantar proyectos de interés general.

A partir de esto, puede predicarse dos escenarios para la adquisición de los inmuebles: i) en aplicación de las causales de contratación directa contenida en el Estatuto General de Contratación Pública – con complemento en las disposiciones civiles y comerciales pertinentes, ii) con la aplicación del instrumento consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política, y el cual encuentra derrotero legal en las leyes 9 de 1989, 388 de 18 de julio de 1997, 1523 de 2012, 1682 de 2013, entre otras.

Téngase en cuenta que, comoquiera que la negociación propiamente dicha en las diferentes formas de adquisición que nuestra ordenamiento jurídico nos enseña, no se basan en leyes de oferta y demanda particulares, sino que parte del correspondiente avalúo que para los efectos propios determine el Instituto

⁴Sentencia C-1097 de 10 de noviembre de 2001.





Geográfico Agustín Codazzi, o la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, donde se alcance el precio más probable por el cual este se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien, resulta necesario librar en un marco de equilibrio público, a la parte vendedora de ciertas cargas por el interés social con el que se cumple la tradición del inmueble.

Mírese que ese espíritu retributivo de la aquiescencia, en la normatividad antes dicha⁵, recibe un incentivo tributario, consistente en que el ingreso así obtenido no constituye **renta gravable** ni **ganancia ocasional**, a diferencia de lo que ocurre con la negociación entre privados.

Y es que si bien, tal disposición, solo rige a efectos de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación guiados por la Ley 9 de 1989, 388 de 1997 y demás complementarias, tal situación legal permite concluir que, cuando una entidad pública, que para nuestros efectos es el Departamento de Bolívar, sale al mercado a la adquisición de bienes inmuebles, no lo hace fundado en intereses banales ni fútiles, sino en plenas circunstancias de necesidad que propenden por la satisfacción del interés general y desarrollo comunitarios, lo cual, en un marco desprovisto de subjetividad, permite concluir que tales postulados, influyen notablemente en la decisión a adoptarse, puesto que hacen ceder el interés particular, de cara a las finalidades estatales propuestas.

Es por ello que, la iniciativa propuesta, busca en toda medida preservar no solo los principios propios de la función administrativa, que como son obvios, siempre revisten el trasegar de la Administración, sino propender por honrar otros postulados superiores, que permitan salvaguardar en mayor medidas los derechos individuales de quienes en un marco de colaboración entregan su consentimiento para la celebración de acuerdos de voluntades tendientes al traslado del derecho de dominio de bienes inmuebles, con efectos de generación de suelos para la concepción de proyectos de interés general.

Es por esto, que la futura ordenanza, quiere concretar una exención justa, como equilibrio de cargas, para que, los propietarios de los bienes inmuebles que sean adquiridos por el Departamento de Bolívar y sus entidades descentralizadas, en el marco de ejecución de proyectos, solo deban asumir la pérdida de la propiedad – materialmente hablando, puesto que se paga el precio justo como es lógico, en el caso de compras- propendiendo así porque el allanamiento del vendedor se efectúe

⁵

Ver el artículo 15 de la Ley 9 de 1989 y el artículo 67, parágrafo 2, de la Ley 388 de 1997.





de manera más ágil, fundado ya sea porque quiere contribuir con la satisfacción del interés general, y/o como para hacerse acreedor de los beneficios tributarios contemplados tanto en la Ley en los casos que así sea permitido, como en los que con esta iniciativa quieren alcanzarse.

Téngase en cuenta que lo pretendido, reviste los diversos modos o causales con las que se puede alcanzar la propiedad de los bienes inmuebles requeridos, puesto que, la exención se efectúa sobre el hecho generador, que como tal, resultaría la celebración del contrato respectivo.

Todo lo anterior de ninguna medida puede ser entendido como una vulneración del patrimonio público, puesto que, desde el momento mismo de la concepción de la necesidad de adquisición, se procederá a respetar las etapas inherentes, así como el establecimiento de un precio justo, a partir de los métodos valuatorios establecidos en las disposiciones vigentes, y a partir de la evaluación pertinente de las instituciones autorizadas para el efecto.

Así mismo, todo proceso de adquisición se efectúa en profundo respeto de la propiedad privada, pues se torna principalmente a partir del principio constitucional de la función pública que emana de la propiedad privada.

1.4. Impacto fiscal.

Conforme el mandato legal establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y comoquiera que esta iniciativa en gran medida busca entregar beneficios tributarios, se efectuaron los análisis correspondientes al impacto del Marco Fiscal de Mediano Plazo, encontrándose que la misma es compatible por las siguientes razones:

- 1.** En el Departamento no existen antecedentes históricos de recaudos de dineros por concepto de estampillas y tasas que se hayan derivado de celebración de contratos de adquisición de inmuebles, como para determinar algún valor de impacto negativo sobre las proyecciones de ingresos establecidas en el marco fiscal de mediano plazo de tal manera que la exención que se generaría a partir de la presente ordenanza no estaría contemplada como un ingreso constante en el recaudo de los conceptos de estampillas.
- 2.** En los últimos años el comportamiento de recaudo de dineros por concepto de estampillas y tasas totales ha tenido una evolución positiva y progresiva, con crecimientos por encima de la metas inflacionarias, más la gestión de fiscalización y recaudo que viene desarrollado la Secretaria de Hacienda en sus políticas de determinación de los tributos, se estaría garantizando





cualquier costo que represente las exenciones aquí establecidas, por los mayores recaudos adicionales que se obtendrían por dicha gestión en cada una de las rentas.

3. La adquisición de bienes inmuebles no es un contrato recurrente al interior de las vigencias fiscales, sino que de manera esporádica a partir de los proyectos de infraestructura o donación concebidos en marcos de cooperación interinstitucional, como puede ser el mejoramiento de las condiciones de seguridad y orden público, por citar algún móvil.

Por tales motivos, y en atención al Acta de CODFIS de fecha 9 de junio de 2022, se autorizó el trámite de la presente iniciativa ordenanzal antes la H. Asamblea Departamental de Bolívar.

1.5. Propósito de la futura ordenanza

A partir del análisis, jurídico, histórico, fáctico y fiscal soportado en las líneas que antecedente, se propone concretar una exención a los propietarios de los bienes, que sean adquiridos a título de compraventa por parte del Departamento de Bolívar, y sus entidades descentralizadas, de sufragar el pago de las estampillas y tasas que se causan a partir de este hecho generador, esto es, adquisición de bienes inmuebles y/o bienes inmuebles declarados de utilidad pública o interés social, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia.

Esta exención se efectuaría sobre las siguientes tributos:

1. Estampilla Pro Desarrollo – Creada por la Ordenanza 11 de 2000
2. Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor – Creada por la Ordenanza 43 de 2013.
3. Estampilla Pro Cultura – Creada por la Ordenanza 18 de 2011.
4. Estampilla Universidad de Cartagena Creada por la Ordenanza 26 de 2012.
5. Tasa Pro Deporte y Recreación Creada por la Ordenanza 298 de 2020.

En igual sentido, y por guardar unidad de materia con lo previsto aquí, el proyecto busca exonerar del pago de la estampilla Pro Desarrollo, cuya causación se genera al momento de registro de la correspondiente escritura de propiedad en las Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, siempre y cuando, el acuerdo de voluntades derivado, se enmarque dentro de los supuestos aquí dispuestos.

Así las cosas, y atendiendo que la iniciativa ordenanzal se encuentra enmarcada dentro del ordenamiento jurídico legal y constitucional colombiano, al ceñirse en estricto derecho a las normas reseñadas, se



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



presenta a su consideración este proyecto de Ordenanza, para así contribuir a lograr las metas trazadas en el Plan de Desarrollo «Bolívar Primero» 2020-2023.

Atentamente,

FIRMA ESCANEADA

VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF
Gobernador del Departamento de Bolívar.

Yo, Bo. Alba Margarita Elles Arnedo - Secretaria Jurídica (E).

Revisó: Jorge Laguna Méndez - Secretario de Hacienda.

Revisó: Nohora Adriana Serrano Van Strahlen -Directora de Conceptos, Actos Administrativos y Personería Jurídica.

Proyectó: Carlos Mario Ordosgoitia Liñán - Asesor Jurídico Externo.



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



PROYECTO DE ORDENANZA No. _____

«POR LA CUAL SE CONCEDE UNA EXENCIÓN DEL PAGO DE ESTAMPILLAS Y TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN EN LOS CONTRATOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES POR PARTE DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES».

LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 287 y 300 de la Constitución Política,

ORDENA:

ARTÍCULO PRIMERO: EXENCIONES AL PAGO DE ESTAMPILLAS Y TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN: Sin perjuicio de las otras exenciones concebidas al pago de estampillas y tasas que a continuación se enlistan en su ordenanza de creación, estarán exento del pago de las estampillas Pro Desarrollo, Bienestar del Adulto Mayor, Pro Cultura y Universidad de Cartagena, así como la Tasa Pro Deporte y Recreación, los contratos celebrados por el Departamento de Bolívar y sus entidades descentralizadas, para la adquisición del dominio sobre bienes inmuebles.

PARÁGRAFO PRIMERO: La exoneración aquí establecida se extiende al pago de la estampilla Pro Desarrollo que se causa a partir del registro en las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos, de la escritura pública por medio de la cual se transfiere el título de propiedad.

PARÁGRAFO SEGUNDO: A partir del principio de legalidad tributaria, la exención aquí establecida solo cubre el hecho generador establecido en este artículo, y sobre las rentas propiedad del Departamento de Bolívar, razón por la cual, las partes deberán acarrear los demás tributos de los otros órdenes, en las cuantías y proporciones que establezcan las disposiciones vigentes.

PARÁGRAFO TERCERO: La Secretaría de Hacienda, o la dependencia que haga sus veces, efectuarán los cambios requeridos para el cumplimiento del beneficio aquí dispuesto.



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co



ARTÍCULO SEGUNDO: Las ordenanzas de creación de las estampillas y tasa referenciadas en este acto, se mantienen incólumes, en lo que aquí no se antepongan.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ordenanza rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Cartagena de Indias, a los

FIRMA ESCANEADA

VICENTE ANTONIO BLE SCAFF
Gobernador de Bolívar

Yo, Bo. Alba Margarita Elles Arnedo. Secretaria Jurídica (E).

Revisó: Jorge Laguna Méndez. Secretario de Hacienda

Revisó: Nohora Adriana Serrano Van Strahlen -Directora de Conceptos, Actos Administrativos y Personería Jurídica.

Proyectó: Carlos Mario Ordosgoitia Liñán - Asesor Jurídico Externo



Vía Cartagena - Turbaco, km 3, Sector Bajo Miranda, El Cortijo
Teléfono: 57-5-6517444

e-mail: contactenos@bolivar.gov.co • www.bolivar.gov.co