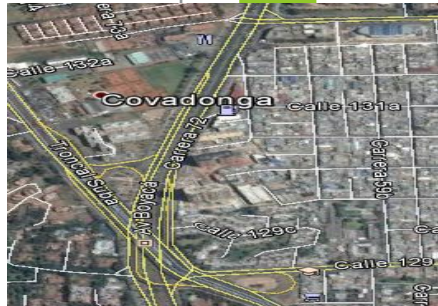




LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

Contribución de Valorización  
En Colombia.  
Marco Jurídico  
Magda Cristina Montaña Murillo

# Marco Legal de la Contribución de Valorización



Category 1



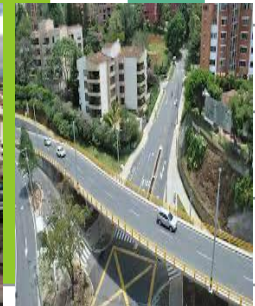
Category 2



Category 3



Category 4





Deberes del  
Derecho de  
Propiedad - FP de  
OT.

Obras

Deber ciudadano.  
Propiedad inmueble.

## Autorización Constitucional Art. 317 C.P.

*“Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”*

**“Alcance jurisprudencial Constitucional sentencias C-275 de 1996 y C-876 de 2002 mantenido en la sentencia C-990 de 2004:** No todo gravamen que pueda relacionarse de alguna manera con la propiedad se encuentra cobijado por la reserva constitucional a favor de los municipios. La constitución con este precepto no impide que los bienes inmuebles como elemento del patrimonio, sirvan como parámetro para determinación de la renta o del impuesto al patrimonio, o las transacciones que se realicen sobre la propiedad inmueble, en la medida que unos son gravámenes personales o a las transacciones en tanto el impuesto a la propiedad inmueble es de carácter real.”

## Formas de Distribución equitativa de cargas y beneficios y de financiación del desarrollo

- **Tributarias:** Impuesto a la propiedad, contribución de valorización y participación en plusvalías, tasas ambientales, precios públicos por servicios públicos, impuestos o tasas individuales por bienes públicos.
- **Regulatorias / deberes por aprovechamiento derecho de propiedad:** Cesiones de suelo y equipamientos para el proyecto, cargos por aprovechamiento para provisión de infraestructura zonal por impacto del desarrollo urbanístico ( distribución de cargas y beneficios en Planes Parciales o en cualquier desarrollo urbano) Otorga onerosa, transferencia de derechos de construcción por compensación, porcentajes de suelo para VIS, anuncio del proyecto.

## Tributarios

Principio de legalidad.

Obligatoria por ciudadanía

Derivada del deber de contribuir.

Impuestos - No vinculados.

Tasas y contribuciones - vinculadas



## Cargos por aprovechamiento / obligaciones urbanísticas/

- Derivada del derecho - deber del ejercicio de la propiedad privada.
- Facultativa del propietario en el ejercicio de su aprovechamiento
- Para abastecer los costos e impactos del desarrollo

autoriza**do**.

## Tributarios base suelo



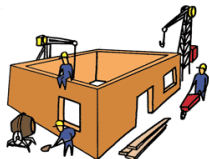
Impuesto predial



Participación en plusvalía



Contribución de valorización



Delineación urbana

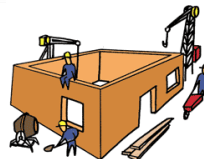
## Regulatorios urbanísticos



TYVDC



AEEP



Cargos publicos  
transporte urbano

## Poder tributario o potestad tributaria

- Colombia es una República **unitaria** con **descentralización** administrativa.
- **Poder tributario:** reglado constitucionalmente que busca garantía democrática y de legalidad. El tributo debe ser establecido íntegramente por Ley y, ser consentido por el soberano (el pueblo), a través de los órganos de representación popular.



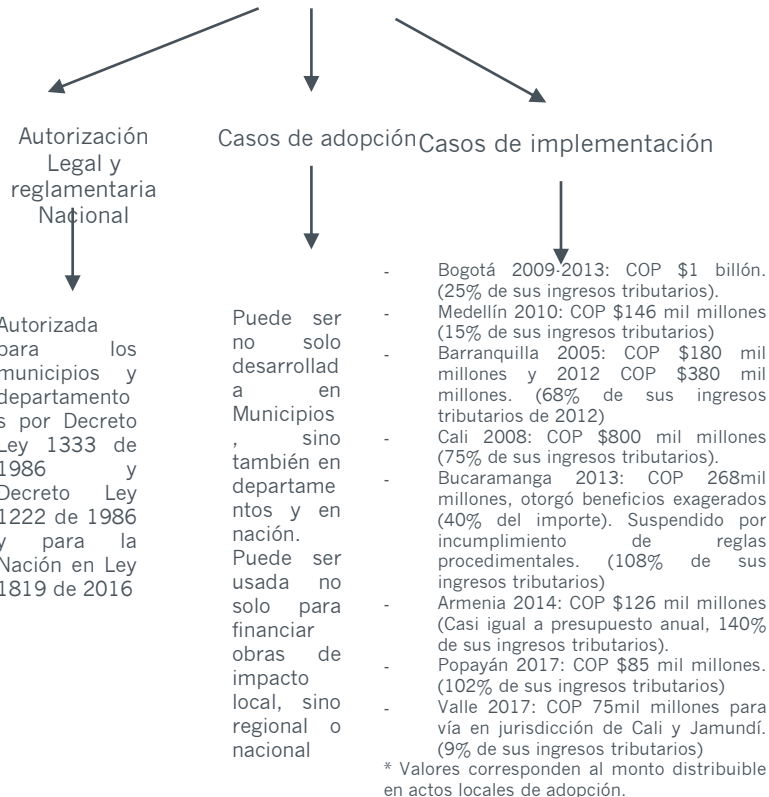
## Realidades tributarias municipales

Código rubro	Rubro	Ingreso promedio per cápita	Número de municipios	Participación
TI.A.1.3	Impuesto predial unificado	58,831	1,100	99.9%
TI.A.1.8	Impuesto de delimitación municipalizada.	6,567	928	84.3%
TI.A.1.29	Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	19,210	804	73.0%
TI.A.2.3.1	Contribución de valorización	7,181	88	8.0%
TI.A.2.3.2	Participación en la plusvalía	30,725	66	6.0%
TI.A.1.27	Impuesto sobre teléfonos urbanos	7,999	47	4.3%

Código rubro	Rubro	Ingreso promedio per cápita	Número de municipios	Participación
TI.A.1.5	Impuesto de industria y comercio	60,502	1,101	100.0%
TI.A.1.28	Estampillas	43,299	1,101	100.0%
TI.A.1.3	Impuesto predial unificado	58,831	1,100	99.9%
TI.A.1.30	Contribución sobre contratos de obras públicas	19,118	1,096	99.5%
TI.A.1.6	Avisos y tableros	4,001	1,052	95.5%
TI.A.1.26	Sobretasa a la gasolina	25,994	994	90.3%
...	...	...	...	...
TI.A.1.29	Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	19,210	804	73.0%
...	...	...	...	...
TI.A.1.27	Impuesto sobre teléfonos urbanos	7,999	47	4.3%
TI.A.1.20	Impuesto a las ventas por el sistema de clubes	379	31	2.8%

Fuente: Elaboración propia con base en FUT. (Panel 1) Uso de instrumentos base suelo. (Panel 2) Instrumentos tributarios más usados.

### Colombia



### Nombre:

- \*Contribución de Mejoras
- \*Contribución de Valorización
- \*Contribución Especial o contribución especial por obra pública

### Alcance:

\*45% de los países en AL (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y Panamá) cuentan con **solidez legislativa** nacional - municipal **y aplican el instrumento**

\*El 32% (Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Paraguay, Perú y Venezuela) CM solo en el **ámbito legal** pero no registran experiencia de **implementación**.

\*El 14% (Chile, Cuba y Puerto Rico) aún **no visualizan la CM como apalancamiento** de la gestión territorial

\* En 9% (Haití y Guyana Francesa) **no** fue posible **acceso a la información**

## MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Desde el año 66 todas las entidades ejecutoras de obras tienen la potestad de establecer la contribución en cualquiera de los niveles, nacional, departamental o municipal.

Municipios:  
DL. 1333/86

Departamentos:  
DL. 1222/86

Áreas  
metropolitanas:  
L.1625/2013

Valorización  
Nacional  
L. 1819 de 2016

Corporaciones  
autónomas:  
L99/93

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**Art. 317:** “Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.(...)”

**Art. 82:** Recuperación de plusvalías a los municipios (Plusvalía por obra pública)

# HECHO GENERADOR CV Municipal. / Dptal.

Beneficio que recibe un inmueble por la ejecución de una obra pública.

## TIPOS DE OBRA GENERAN LA POSIBILIDAD DE COBRO.

Obras de interés público que ejecute los departamentos, el distrito, los municipios, las áreas metropolitanas:

¿Obra nueva o Reparación de obras?

Obras de servicios públicos:  
¿Contribución o tarifa de SP?

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. (D.1604 de 1966)

## DETERMINACIÓN DE LA BASE GRAVABLE Y TARIFA

**Sistema y método:** Establecido por el órgano de representación popular.

- Para definir costos.
- Para señalar el beneficio
- Para identificar la forma de distribuirlo

**Tarifa:** Autoridad administrativa previa aprobación del S y M.

## AMBITO DE BENEFICIO:

General/  
Mpio

Local

**BASE GRAVABLE**  
Limite del monto distribuible

D. 868 de 1956

Art. 236 D.L.  
1333/86.

Capacidad  
económica de  
la tierra

Beneficio

Capacidad  
de pago

## Hecho generador

Ejecución **por la nación o sus entidades de un proyecto de infraestructura** que genere un beneficio económico al inmueble

## Definición

- Gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles,
- Se establece como un mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura,
- Recae sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos.

## Sistema

Integrado por el costo del proyecto, de acuerdo con la base gravable, y la distribución del beneficio generado a los sujetos pasivos de la contribución.

## Base gravable

- El costo del proyecto de infraestructura.
- Gastos de recaudación de las contribuciones
- Dentro del límite de beneficio que el proyecto produzca

## Tarifa

### Contribución individual.

- Proporcional a la participación del sujeto pasivo en los beneficios
- Se calculará aplicando el sistema y método.
- Tiene en cuenta la capacidad de pago del sujeto pasivo.

## Método

### Censo predial y censo de propietarios

- Método del doble avalúo
- Método de la rentabilidad
- Método de los frentes
- Método de las áreas
- Método combinado de áreas y frentes
- Métodos de las zonas o franjas
- Métodos de los factores de beneficio.
- Método de los factores únicos de comparación
- Método de avalúos ponderados por distancia

## Documento **Conpes**

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

CONPES: Política para la aplicación de  
la CNV

La zona de influencia (...) corresponderá a criterios puramente técnicos que serán reglamentados por el Gobierno nacional. (Art. 241).

Los elementos para determinar el costo de los proyectos de infraestructura serán reglamentados por el Gobierno nacional, (Art. 245).

El Gobierno nacional reglamentará las diferentes técnicas para la aplicación de los Métodos enunciados. (Art. 248)

El Gobierno nacional reglamentará los aspectos necesarios para la implementación de las formas de pago (Art. 252)

**DECRETO**



# DETERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN, municipios y departamentos

Para implementar la contribución se hace necesario agotar unas etapas

1

**Viabilidad del cobro:** -Plan de obras  
-Identificación del beneficio  
-Capacidad de pago

**Decisión órgano de representación de entidad -SISTEMA Y METODO DE DISTRIBUCIÓN**

2

**Distribución/Asignación de la CV:** -Def. monto distribuible  
- Selección y aplicación del método de distribución  
- Asignación de la CV.

3

**Liquidación de la C.V.** Procedimiento aplicable para la producción del acto de liquidación  
-Notificación  
-Discusión.  
-Recaudo  
-Cobro

Estos procedimientos no están reglados por la ley, se desarrollaron como criterios en el Decreto 1394 de 1970 para la contribución por valorización nacional y los entes territoriales la han multiplicado en sus normas locales. PARA LA NACION DECAIMIENTO POR LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1819 DE 2016

## ASPECTOS CLAVES





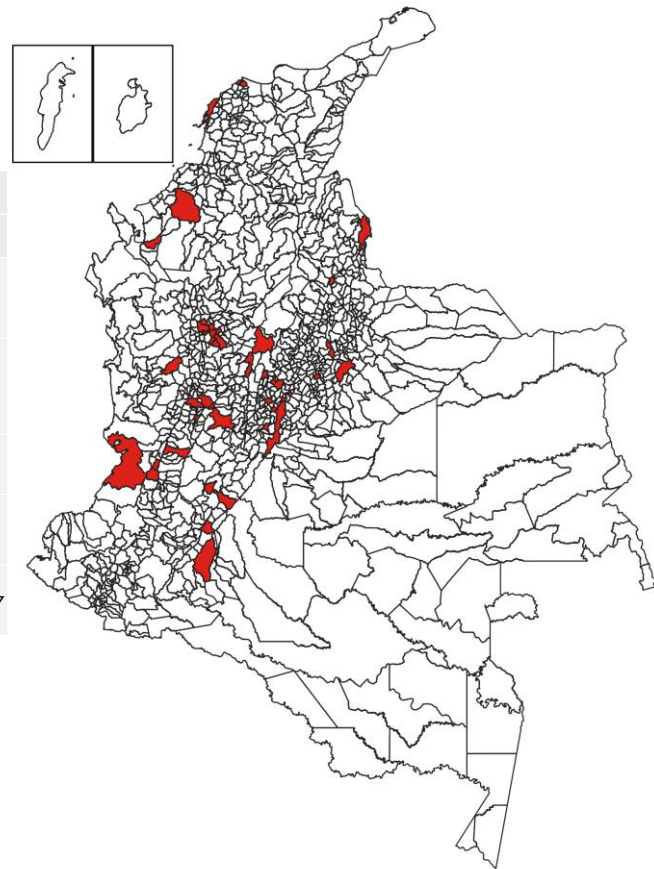
## ¿Por qué se crea?

Debido a que en la **sentencia C-115 de 2003 inexecutable la expresión “Nacional”** contenida en el Art. 2 D. 1604/96, el cual permitía que la determinación de la base gravable y tarifa la señalara la Dirección Nacional de Valorización, en el entendido que una entidad ejecutiva solo puede fijar la tarifa de la contribución de valorización s previo hay un dispositivo de ley que haya señalado el sistema y método. **Principio de legalidad. Art 287 y 338 C.P**

## ¿Para qué se crea?

- Necesidades en infraestructura requieren una inversión aproximada de 342 billones de pesos:
- Viabilizar fuentes de pago alternativas a las tradicionales (presupuesto, sobretasa a combustibles, peajes, entre otras), para apalancar los proyectos de interés nacional, y así cerrar las brechas en infraestructura.

SECTOR	Cifras en billones de pesos
Transporte	216,8
Salud	47,4
Agroindustria	15,3
Energía	6,1
Educación	3,8
Justicia	4,5



Recaudo por concepto de contribución de valorización

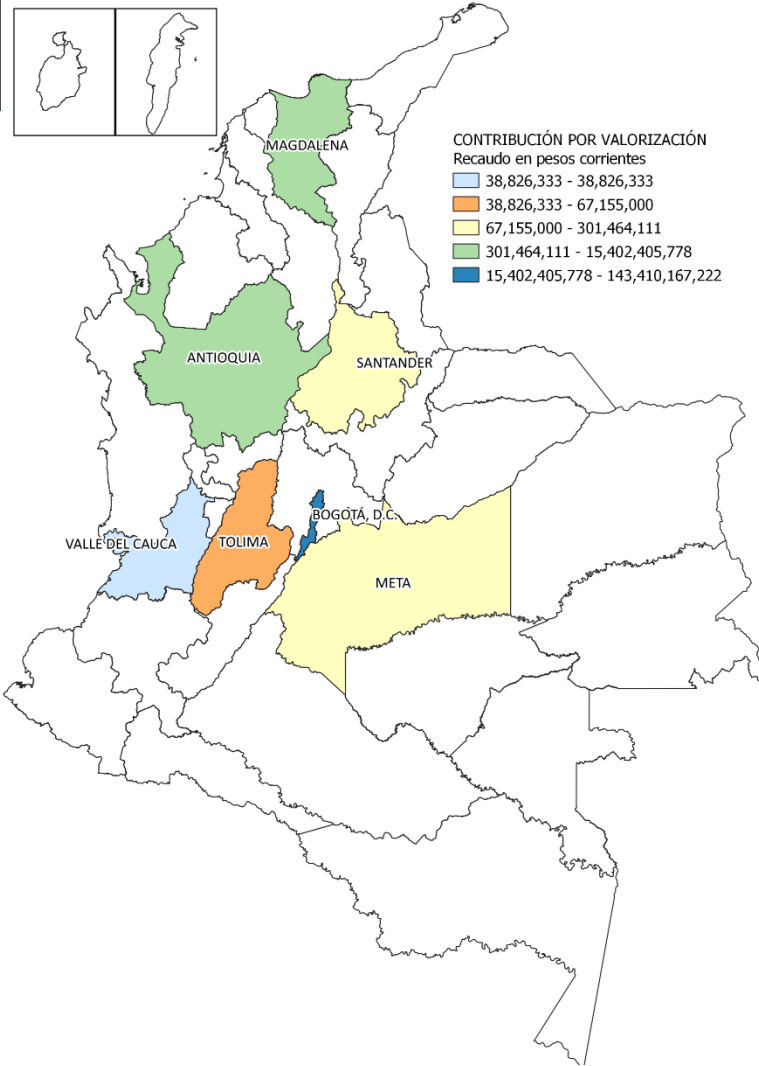
Quintil	Número Muni.	Municipios	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Quintil 1	9	Paipa - Fusagasugá - Tibaná - Puerto Boyacá - Guadalajara de Buga - Facatativá - Nariño - Medellín - La Unión	3,508	5,440	2,746	2,009	32	18	9	732	-
Quintil 2	8	Buenaventura - El Carmen de Viboral - Chía - La Palma - Santa Rosa de Cabal - La Dorada - Gigante - Bagadó - Armenia	54,442	26,710	56,101	40,129	1,345	2,767	71	314	-
Quintil 3	8	Mosquera - Pacho - Guarne - Bello - Neiva - Aquitania - Florencia - Ibagué	133,904	159,322	92,409	48,387	40,494	24,304	18,376	28,205	775,584
Quintil 4	8	Tocancipá - Montería - Pereira - Apartadó - Cartagena - Marinilla - La Ceja - Puerto Colombia	22,577,375	14,074,664	7,275,860	27,166,014	5,126,516	4,460,428	12,774,724	2,375,544	2,368,266
Quintil 5	9	Barranquilla - Cali - Bogotá - Cúcuta - Envigado - Bucaramanga - Rionegro - Yumbo - Armenia	243,038,663	333,420,091	475,087,600	369,041,330	149,998,740	114,795,268	69,005,173	732,309,517	309,612,357
<b>Total</b>	<b>42</b>										

**Fuente:** Recaudo por concepto de contribución de valorización de acuerdo con cifras de Formulario Único Territorial (FUT). Cifras en miles de pesos corrientes.

**Notas:** Los quintiles son calculados con el promedio del recaudo por valorización desde el año 2012 a 2020.

Contribución de valorización - cifras en pesos corrientes

Cod. DIVIPOLA	Departamento	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio sin ceros
5	Antioquia	2,083,644,000	2,145,652,000	4,034,660,000	10,669,608,000	16,311,113,000	21,344,886,000	27,542,273,000	32,211,240,000	22,278,576,000	15,402,405,778
47	Magdalena	6,116,568,000	3,764,559,000	2,186,739,000	315,400,000	49,934,000	-	-	-	-	2,486,640,000
50	Meta	367,947,000	370,634,000	317,859,000	328,050,000	320,510,000	86,610,000	-	-	-	298,601,667
68	Santander	950,022,000	553,077,000	296,690,000	433,840,000	197,371,000	203,246,000	33,432,000	33,453,000	12,046,000	301,464,111
73	Tolima	67,155,000	-	-	-	-	-	-	-	-	67,155,000
76	Valle del cauca	-	-	-	-	-	-	48,217,000	8,737,000	59,525,000	38,826,333
11	Bogotá D.C.	14,433,821,000	165,179,584,000	231,663,815,000	129,665,595,000	6,978,401,000	16,824,108,000	3,005,482,000	580,122,387,000	142,818,312,000	143,410,167,222



## IMPLEMENTACIÓN DEL INSTRUMENTO

ENTIDAD TERRITORIAL	AÑO	NÚMERO DE OBRAS	MONTO DISTRIBUIBLE (PESOS)
Barranquilla	2012	14	\$379.145.000.000
Medellín	2014	23	\$ 458.362.761. 892
Armenia	2015	12	\$142.400.000.000
Manizales	2016	1	\$958.905.057
Manizales	2016	2	\$21.164.748.577
Departamento de Antioquia	2016-2019	90.5 km vías	\$ 146.199.052.970
Bogotá	2018	16	\$906.579.000.000
Rionegro	2018	23KM vías	\$ 450.000.0000

## SIN DISTRIBUIR

ENTIDAD TERRITORIAL	AÑO	NÚMERO DE OBRAS	MONTO DISTRIBUIBLE (PESOS)
Popayán	2017	14	\$85.000.000.000
Departamento del Atlántico	2017	1	\$210.000.000.000
Departamento del Valle	2018	1	\$127.014.105.468

Concejo Distrital de Barranquilla. Acuerdo 010 de 2008; Alcaldía de Barranquilla. Decreto Distrital 695 de 2012. Alcaldía de Armenia. Resolución 003 de 9 de noviembre de 2015.

Instituto de Valorización de Manizales. Resolución 347 del 27 de septiembre de 2016.

Concejo Municipal de Popayán. Acuerdo 13 del 15 de mayo de 2017.

Asamblea del Atlántico. Ordenanza 439 de 2018.

Departamento del Valle del Cauca. Resolución 168-1283 del 29 de octubre de 2018.

Concejo de Bogotá. Acuerdo 724 del 6 de diciembre de 2018.

Concejo de Rionegro. Acuerdo 12 de 2018

## Institucional:

- Procesos exitosos de fortalecimiento institucional asociados a ICV pueden convertirse en oportunidades para la **consolidación de administraciones públicas** hacia la sostenibilidad fiscal.
- El uso acertado de la CxV puede **contribuir al desarrollo urbano**, incluso en municipios con limitada capacidad fiscal.

## Financiera:

- Es **importante entender el flujo de caja de los desembolsos y recaudo y considerar posibilidades de financiación** con créditos de terceras partes antes de diseñar el plazo y esquema de cobros a fin de minimizar posibles desajustes de flujos de caja entre cobros y desembolsos.
- El cobro de la CxV a lo largo de un plazo de tiempo, con incentivos por pronto pago, permite dar flexibilidad a los contribuyentes y construye confianza conforme se avanza el desarrollo de las obras.

## Operativa:

- La CxV puede ser exitosa en intervenciones urbanas más allá de la **infraestructura vial**, con adecuada gerencia y coordinación inter-institucional desde la planeación hasta la ejecución de las obras.

## Legal:

- La falta de claridad de la ley de autorización de la contribución genera inseguridad jurídica para los aplicadores.
- La falta de claridad en la forma de participación ciudadana genera inseguridad en la aplicación del tributo.

## Contribución de valorización- Situación actual

1. Necesidad ingente de financiar proyectos de Infraestructura de carácter regional, que generan una alta valorización en la tierra. Nación -  
- Dptos – Areas Metropolitanas o Regiones –
2. En la ciudades demanda de obras públicas con Gran valorización para mejorar conexión vial, sistemas masivos de transporte. Soportes urbanos de escala de ciudad, equipamientos, saneamiento Ambiental - caños.
3. Hay un espacio importante inclusive para municipios con buen cobro de Impuesto Predial, Bogotá es ejemplo.
4. En los proyectos de impacto regional, exige una mayor coordinación entre diferentes niveles de gobierno, y ese es un **RETO ENORME EN COLOMBIA.**

## Eficiencia de la contribución de valorización

- ✓ La aplicación del instrumento se complica por la capacidad técnica de estructuración financiera y de gestión de proyecto, del ente publico. Hay oportunidad de hacer socios entre entiddes con mayor experiencia.
- ✓ Dificultad de avaluar los incrementos en la tierra, los cuales varían dependiendo la metodología que se usa.
- ✓ Dificultad técnica, en identificar o delimitar el área beneficiada con el proyecto, por debil información predial. Costo alto de repetir censos. Hay estrategias mas simples y avance en catastro multiproposito.
- ✓ Las normas procesales de administración tributaria no han establecido reglas claras en cuanto al proceso de liquidación, discusión, establecimiento de tasas de interés de mora en la financiación, las cuales no tienen regla legal clara e identificable, en especial en entidades territoriales.
- ✓ Poca claridad y transparencia para el ciudadano sobre la determinación del valor a pagar por la estimación del costo de la obra y la forma en como se distribuye a los ciudadanos

## Legales:

### Autorización (Nivel nacional)

- Actualización del régimen legal de la valorización municipal y departamental a la luz de la C.P de 1991.
- Ampliación del plazo para iniciar distribución después de terminada la obra de 2 a 5 años. CXV Territorial.
- Para la nación, expedición del Decreto reglamentario de la ley 1819 de 2016 CNV. Ampliar la posibilidad de emplear para todos los sectores.

## Institucionales:

- Fortalecer los esquemas institucionales y equipos profesionales para una estructuración precisa, capacidad de gerencia y coordinación del municipio o del departamento para planear, ejecutar las obras, liquidar y recaudar los recursos que presente un proceso legítimo ante la ciudadanía.
- La distribución exige contar con una radiografía actualizada del territorio (que no la tiene el catastro) para lo cual se requiere realizar censos prediales que resultan costosos.

## Financieras:

### Adopción (Nivel local)

- Establecer guías y requerimientos para la estructuración financiera previa (impartir conocimiento a los ET para la elaboración del project finance).
- Estructurar los plazos de recaudo con el flujo de caja estimado para la ejecución de la obras.
- Autorización de ejecución de recursos a través de P.A.
- Mejorar capacidades con entidades financieras en soportar para acceso a crédito y anticipar fuente.

## Operativas:

### Autorización (Nivel nacional)

- **Unificar parámetros** para que las autoridades catastrales entreguen a municipios, departamentos o instituciones de la nación la información jurídica de los predios de manera gratuita y ágil.

Magda Cristina Montaña Murillo  
mcmontana@gmail.com



113 BRATTLE STREET    CAMBRIDGE MA 02138    LINCOLNINST.EDU    @LANDPOLICY