

CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN



Bogotá D.C., octubre 2012.

CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN

- © Procuraduría General de la Nación, 2012
- © Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), 2012

Editor:

Instituto de Estudios del Ministerio Público
Carrera 5 15 - 80, piso 16
Bogotá, D.C., Colombia
PBX (57)(1)5878750 ext. 11621
www.procuraduria.gov.co/iemp

Todos los derechos reservados.

Se prohíbe la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin el permiso expreso del editor

Investigador principal:

Óscar Armado Borrero Ochoa

Equipo investigador:

Magda Cristina Montaña Murillo
Julieth Katterine Rojas Ruiz
Juan Guillermo Gómez Roldán
Jorge Manuel García
Elmer Favio García Rojas
José Agustín Quintero Chaparro

Supervisión de la investigación:

César Augusto Nieto Rojas
División de Investigaciones Sociopolíticas
y Asuntos Socioeconómicos IEMP

Coordinación y diseño editorial

Hernán Hel Huertas Olaya
Diseñador gráfico IEMP

Diagramación e impresión:

Imprenta Nacional de Colombia
Impreso en Colombia
Bogotá, D.C., octubre de 2012

Primera edición
1.000 ejemplares

Esta publicación fue editada y financiada por el Instituto de Estudios del Ministerio Público

Lo expresado en el presente documento es responsabilidad de los autores y no compromete a la Procuraduría General de la Nación ni al Instituto de Estudios del Ministerio Público

ISBN: 978-958-734-109-6



Alejandro Ordóñez Maldonado

PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Martha Castañeda Curvelo

VICEPROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Christian José Mora Padilla

DIRECTOR INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

CONTENIDO

Presentación	9
Resumen.....	13
Introducción	15
SECCIÓN [1]	19
ASPECTO TÉCNICO.....	19
1. MODELO BOGOTÁ.....	21
1.1. Análisis general.....	21
1.2. La contribución de valorización en Bogotá	35
1.3. Acuerdo 451 De Septiembre 28 De 2.010.....	54
1.4. Análisis del efecto distancia en el cobro de valorización según Acuerdo 451 en Bogotá.....	72
2. MODELO MANIZALES.....	97
2.1. Descripción.....	97
2.2. Antecedentes	97
2.3. Principales obras.....	98
2.4. Cobro de valorización	100
2.5. Legitimidad percibida	113
3. MODELO BUCARAMANGA	115
3.1. Aspecto general.....	115
3.2. Sistema y método actual	123
4. MODELO MEDELLÍN	173
4.1. Normatividad	173
4.2. Entidad a cargo	173
4.3. Definiciones.....	173
4.4. Marco general del sistema de contribución de valorización	174
4.5. Estudio socioeconómico	177
4.6. Metodología.....	178
4.7. Cálculo de la contribución de valorización	196
4.8. Inmuebles exentos	197

5. MODELO SANTIAGO DE CALI	199
5.1. Consideraciones generales	199
5.2. Metodología.....	200
5.3. Determinación de factores	201
5.4. Obtención de los factores.....	202
5.5. Factores generales.....	206
5.6. Factores específicos.....	209
5.7. Cálculo del beneficio urbano	218
5.8. Factores zona rural.....	228
5.9. Capacidad de pago	230
SECCIÓN [2]	235
ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN.....	235
1. ASPECTOS LEGALES MÁS IMPORTANTES DESTACADOS DEL ANÁLISIS DE DISCUSIÓN DE LAS NORMATIVIDADES LOCALES EN LA APLICACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE BUCARAMANGA, MANIZALES, MEDELLÍN, CALI Y EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.....	237
1.1. Antecedentes de la contribución de valorización y estado del arte del marco legal y constitucional aplicable frente a su aplicación.....	237
1.2. Entes competentes para establecer el cobro de la contribución por valorización y para determinar elementos de la obligación y sujetos activos de la contribución.....	240
1.3. Hecho generador.....	250
1.4. Tipos de obra que generan la posibilidad de cobro del tributo de valorización	250
1.5. Tipo de beneficio o valorización que debe recibir el bien inmueble para generar el nacimiento de la obligación tributaria.....	252
1.6. El ámbito de beneficio que debe generar la obra puede ser local o general a una ciudad o jurisdicción territorial.....	255
1.7. Las exclusiones, exenciones y los tratamientos preferenciales	256
1.8. Determinación de base gravable y tarifa.....	260
1.9. Participación de los propietarios en la determinación de la obligación y en el control de la ejecución de la obra.....	267
1.10. La aplicación del procedimiento gubernativo para determinar y liquidar la contribución de valorización, el procedimiento de notificación, discusión, notificación de los actos y el procedimiento de cobro.....	269

1.11. La posibilidad de recaudo de la contribución de valorización de los entes locales por obras realizadas por la nación o por un ente diferente.	283
2. CONCLUSIONES FINALES SOBRE ASPECTOS LEGALES PRODUCTO DEL ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD NACIONAL Y LOCAL EN LA APLICACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE BUCARAMANGA, MANIZALES, MEDELLÍN, SANTIAGO DE CALI Y EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.	285
ANEXO LEGAL	289
CONCLUSIONES	397
BIBLIOGRAFÍA	405
ÍNDICE DE GRÁFICAS	408
ÍNDICE DE ECUACIONES	408
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.	409
ÍNDICE DE MAPAS	409
INDICE DE TABLAS	410
SOBRE LOS AUTORES	413

PRESENTACIÓN

El Instituto de Estudios del Ministerio Público comprometido con temas de investigación relevantes para el país, planteó este estudio sobre la contribución de valorización, por la sensibilidad e impacto que tiene en la sociedad colombiana, por el desconocimiento que existe en muchos estamentos, con el fin de dar la oportunidad de que se entienda y estudie en profundidad y adicionalmente sirva de material de consulta para los responsables de la formulación de políticas públicas y la ciudadanía en general. : 9

Es una importante iniciativa pues permite estudiar los temas de la valorización, la cual se denomina en otros países como contribución de mejora y en los Estados Unidos como el *Bettermen Levy* o *Special Assessment*, desde las perspectivas jurídica y técnica, con el fin de presentar una visión sobre esta alternativa real de financiamiento para la infraestructura en los departamentos y municipios en los diferentes países y que con contadas excepciones presenta un balance satisfactorio a la luz del inventario de obras públicas adelantadas, mediante esta modalidad, teniendo como hecho generador de la contribución el beneficio específico y real que el inmueble recibe con motivo de la construcción de obras públicas de interés general.

Los modelos para la contribución que se han aplicado en Bogotá, Manizales, Bucaramanga, Medellín y Cali, presentan algunas características especiales y son dignos de análisis en esta investigación en cuanto a sus aspectos técnicos, constitucionales y legales del gravamen, lo mismo que sus antecedentes, el estado del arte, los entes competentes, la determinación de los elementos de la obligación y los sujetos activos de la contribución.

Todos los anteriores aspectos hicieron que en un reciente Simposio organizado por el Instituto Lincoln, el Instituto de Estudios de la Universidad Nacional y el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), con la asistencia de expertos internacionales de varios países, se planteara la necesidad de hacer algunos ajustes al esquema de la valorización.

Algunos aspectos son cruciales para una posible reforma que en el caso de nuestro país es necesaria e indispensable, con el fin de adelantar una actualización y condensación de las disposiciones legales vigentes y un refinamiento y homogenización de los aspectos técnicos en cuanto a los diferentes modelos y técnicas utilizados para el cobro del gravamen.

En Colombia estamos celebrando 91 años de la promulgación de la primera Ley de Valorización, la 25 de 1921, la cual la concibió como un tributo que gravaba la propiedad de inmuebles beneficiarios de obras públicas de interés local, poste-

riormente se complementó con las Leyes 195 de 1936, 113 de 1937, 63 de 1938 y la 1ª de 1943 cuando se autorizó a los municipios para establecerla y organizar su inversión.

Mención especial merece el Decreto 1604 de 1966, el cual lo extendió a todas las obras de interés común que ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público y definió la base y límites de la contribución; posteriormente fue acogido como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, y se constituyó en el Estatuto General de Valorización y el reglamentario 1394 de 1970; también en los Decretos-ley 1222 de 1986 y Decreto 1333 de 1986 se trataron algunos tópicos en cuanto a las responsabilidades de los municipios y departamentos en esta materia.

Mediante la Ley 128 de 1994 y 99 de 1993 se tuvieron en cuenta a las Áreas Metropolitanas y a las Corporaciones Autónomas Regionales como responsables para adelantar obras por valorización.

La Constitución Nacional en su Artículo 317 determinó que los municipios tienen la potestad de gravar la propiedad inmueble, pero se exceptúa la valorización, la cual puede ser impuesta por otras entidades públicas.

Importantes conclusiones arroja el estudio en diferentes aspectos como los límites al monto de la contribución, la diferencia entre valorización y la participación en plusvalía por obras públicas contemplada en la Ley 388 de 1997, el costo de la obra, el beneficio, los factores de distribución del mismo, los nuevos modelos de distribución, la capacidad de pago, los esquemas de aprobación, las diferentes formas de participación ciudadana, la flexibilidad del instrumento para municipios y departamentos, el plazo para el cobro, su legitimidad y una adecuada organización de las oficinas responsables del recaudo.

Me ha llamado la atención algunas recomendaciones jurídicas de la investigación del IMP en relación con el ejercicio de la competencia para imponer la contribución, la cuantificación del beneficio económico, la metodología para medir la capacidad de pago de los propietarios y el procedimiento de notificación, los cuales presentan debilidades en la normatividad vigente en Colombia y necesariamente deben estudiarse en las reformas que se están proponiendo.

También nos identificamos con propuestas que apunten a tener unas obras realizadas con prontitud a unos costos razonables, con cumplimiento estricto de cronogramas y presupuestos, con manejo pulcro de los recursos y una amplia participación de los propietarios, unas entidades ejecutoras y recaudadoras que trabajen con parámetros de eficiencia, eficacia y efectividad de acuerdo con los postulados de una adecuada gestión pública, que inspire el respeto, la credibilidad y la confianza de los contribuyentes.

Así pues el Instituto de Estudios del Ministerio Público invita a los diferentes interesados en el tema, para que realicen un análisis concienzudo de la problemática de la valorización en Colombia, y que los diferentes aspectos sean los fundamentos de unas propuestas moderna y equilibrada que permitan fortalecer este esquema que bien manejado, puede ser una alternativa interesante para el financiamiento de la infraestructura que requiere el país, fortalecimiento del desarrollo socioeconómico de las regiones, un incremento en los presupuestos de obras públicas y, en general, del proceso de descentralización que vive el país desde 1986, pero bajo unos criterios de justicia, equidad, igualdad, transparencia, objetividad, racionalidad, legitimidad, participación y con un apoyo sustancial del Estado.

Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador General de la Nación

RESUMEN

Desde 1921 se aplica en Colombia el tributo denominado contribución de valorización o mejoras. Este instrumento financiero lo utilizan todas las ciudades colombianas para financiar su infraestructura, especialmente vial. El reciente cobro en Bogotá (por USD \$1.000 millones distribuido entre 1,5 millones de predios), generó polémica sobre la aplicación metodológica y hay discusión en otras ciudades colombianas sobre el modelo a utilizar. Las metodologías aplicadas para el cobro o reparto no han sido evaluadas. El estudio se concentra en las experiencias de Bogotá, Medellín, Cali, Manizales y Bucaramanga que representan tres modelos de cobro en Colombia. Se presentan las principales inversiones realizadas con este instrumento durante los últimos años en estas ciudades. El trabajo analiza el marco jurídico nacional desarrollado desde 1921 y el marco local a través del examen de los estatutos de valorización vigentes en las ciudades mencionadas. El objeto principal es realizar un análisis descriptivo de las metodologías (sistema y método según la ley), para medir el beneficio o valorización generada y los sistemas de reparto o distribución, con especial atención en los métodos para medir la plusvalía generada por las obras viales y la capacidad de pago de los propietarios. Se hace una descripción de la técnica utilizada en cada ciudad, se analizan las fortalezas y debilidades de estos métodos y se proponen ajustes. En el marco legal se presentan las críticas y procedimientos no ajustados a la ley y se proponen los cambios que debería presentar una nueva legislación para evitar los problemas de interpretación y darle seguridad jurídica a los ciudadanos. Se pretende que estas experiencias puedan servir de guía a otras ciudades de la región latinoamericana interesadas en la aplicación de este instrumento en sus territorios.

INTRODUCCIÓN

Por Óscar Borrero Ochoa

: 15

Uno de los instrumentos más antiguos en Colombia para financiar la inversión municipal en desarrollo urbano es la “contribución de valorización”, que en Estados Unidos se conoce como *Betterment Levy* o *Special Assessment* y en otros países, especialmente de América Latina, se denomina “Contribución de Mejoras”, en el presente estudio se empleará el término **contribución de valorización (CV)**.

Al respecto, es muy poca la bibliografía existente en América Latina y en Colombia³ donde, la primera legislación data de 1.921, por tanto, siendo un instrumento de financiación municipal con una larga y amplia trayectoria de uso, no cuenta con una recopilación actualizada de la legislación existente sobre el tema; mucho menos una evaluación económica e inmobiliaria sobre los efectos de valorización ex post, generados por las obras construidas mediante la Contribución de Valorización, para comparar el cobro con la plusvalía generada.

En general, la Contribución de Valorización en Colombia ha jugado un papel importante en la financiación de obras públicas y ha tenido una considerable participación en los ingresos de las ciudades.

A finales de los años 60 alcanzó a representar el 16% del total de los ingresos de Bogotá y el 45% de los ingresos del municipio de Medellín. A principios de la década de los 80 permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali y en 1993 el recaudo alcanzó el 24% de los ingresos de Bogotá. Durante la década del 2000 este instrumento ha sido muy utilizado en Bogotá, Medellín, Santiago de Cali, Manizales, Bucaramanga, Barranquilla y en general en casi todas las ciudades de Colombia con más de 300.000 habitantes, incluso existe información de que en los últimos años la Contribución de Valorización ha sido utilizada en ciudades colombianas

3 Entre la bibliografía más destacada se anotan dos libros de edición agotada: Alberto Fernández Cadavid. *La contribución de valorización en Colombia*. 2da. Edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1981 y Francisco Darío Bustamante Ledesma. *Manual de contribución de valorización*. 1ª. Edición, Ed. Teoría del Color Litografía, Medellín, Colombia, 1996. Ambos finalizados ampliamente por el equipo de investigación.

como Pasto, Ibagué, Neiva, Pereira, Valledupar, Cartagena y Montería. La excepción son las ciudades capitales que no lo utilizan.

Por tanto, como muestra representativa de los líderes en el tema y teniendo en cuenta ciudades que durante los últimos 20 años han mantenido vigente el instrumento de la contribución de valorización para financiar su desarrollo urbano y vial, implementando entre si diferentes metodologías y contando con vasta experiencia para asesorar a otros municipios, para el presente estudio fueron seleccionadas las siguientes ciudades:

- Bogotá
- Medellín
- Santiago de Cali
- Bucaramanga
- Manizales

Bogotá realizó en el año 1990 cobro por beneficio general, el cual fue declarado legal por las autoridades judiciales; sin embargo, actualmente su cobro de Contribución de Valorización es por beneficio local, con dos modelos técnicos de cobro diferentes.

En el caso de Medellín, otra de las ciudades pioneras en la aplicación de este instrumento (cobra desde 1938), por razones políticas y burocráticas se eliminó el cobro de la Contribución de Valorización desde el año 2.001 y solo hasta el año 2.010 ha retomado el instrumento para financiar algunas obras viales.

De esta manera, se podría decir que existen dos (2) modelos y técnicas de cobro en el país. El “modelo Medellín” que siguen ciudades como Manizales y Bucaramanga y el “modelo Bogotá” que también siguieron en su momento algunas ciudades como Santiago de Cali y Barranquilla; sin embargo, después de estudiar específicamente la metodología de estas ciudades (Cali y Barranquilla) y observar sus especificaciones y similitudes, se indica que podría constituirse un tercer modelo mixto a denominarse “modelo Santiago de Cali”. Estas dos ciudades (Barranquilla y Santiago de Cali) en los últimos años se apartaron de la contribución por BENEFICIO LOCAL, como son Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Manizales, y cobraron las obras por BENEFICIO GENERAL.

Bucaramanga y Pereira, a su vez, han utilizado la experiencia y método de Manizales y Medellín, aplican el beneficio local y analizan el efecto valorización.

Ahora bien, a nivel general, la normatividad colombiana estipula tres parámetros para calcular la contribución de valorización:

- i. El costo de la obra de construcción
- ii. La valorización o plusvalía generada
- iii. La capacidad de pago del contribuyente.

El Decreto-ley 1604 de 1966 exige que si el mayor valor generado por la obra no alcanza el costo, solo se puede cobrar hasta el costo de la obra.

Asimismo, debe tenerse en cuenta para fijar el monto distribuible, la capacidad de pago del contribuyente, límite que deberá observarse aunque la valorización o el costo de la obra sean mayores.

Por ejemplo, en Manizales uno de los proyectos recientes tuvo plusvalías pequeñas que representaban un valor generado por la obra, considerablemente menor que el costo del proyecto. Sin embargo, se aplicó la contribución sobre la base de la plusvalía. La única ciudad que no cumple con esta norma es Bogotá, donde la contribución equivale al costo del proyecto, ya que no se mide el efecto valorización en los bienes inmuebles.

Bogotá recoge actualmente cerca de mil millones de dólares para invertir en obras públicas utilizando este gravamen, y otras ocho (8) ciudades importantes están cobrando, en conjunto, otros mil millones de dólares.

Es de destacar, analizando cifras recientes en la contribución de valorización sobre 1.500.000 predios en Bogotá, que su cobro ha sido generalmente aceptado por los contribuyentes, con tasas de no pago relativamente bajas, baja cartera morosa), de hecho, más bajas que para el impuesto a la propiedad inmobiliaria.

Si bien su legitimidad no está puesta en duda, existe entre la comunidad empresarial controversia sobre la aplicación metodológica de la carga y discusión en otras ciudades colombianas sobre el modelo a utilizar, lo cual conlleva una pregunta interesante: ¿por qué, a pesar de sus imperfecciones técnicas, es la contribución de valorización tan aceptada por la sociedad colombiana?

Por ejemplo, el “modelo Bogotá” aplica en el Acuerdo 180 de 2.005 beneficio local, con el método de factores para distribuir el costo de la obra, teniendo en cuenta la capacidad de pago del contribuyente y diferentes grados de beneficio en términos de mejoramiento de condiciones de movilidad y otros aspectos de bienestar, sin embargo, no se cuantifica el beneficio por la plusvalía de los inmuebles generada por la obra.

Por su parte el “modelo Medellín” (aplicado en Manizales y Bucaramanga) para la contribución de valorización por beneficio local calcula primero el beneficio estimado en términos de la plusvalía que se genera mediante el método del “doble avalúo simple” y reparte luego el cobro, siempre teniendo en cuenta la capacidad de pago.

Santiago de Cali y Barranquilla, en cambio, han utilizado en sus últimos cobros de contribución de valorización el beneficio general que afecta a toda la ciudad, no realiza investigación del efecto valorización o beneficio, pero a cambio aplica controles de acuerdo a la capacidad de pago y distribuye el cobro según los usos de la ciudad (vivienda, comercio, industria, entre otros).

Es de recordar que el beneficio general fue utilizado por primera vez en Bogotá en 1.990 para gran cantidad de obras realizadas, donde a pesar de las demandas planteadas, el Consejo de Estado declaró legal este cobro, sin embargo Bogotá, por razones jurídicas no ha decidido utilizar este instrumento posteriormente.

En resumen, el “modelo Bogotá” y el “modelo Santiago de Cali” se parecen más a un impuesto generalizado para cubrir el costo de las obras distribuido (En Cali y Barranquilla) según la cercanía a la obra y a la capacidad de pago de acuerdo al uso del inmueble. El “modelo Medellín” se acerca más a la participación en la plusvalía por obras públicas⁴. Ambos son legales dentro de la institucionalidad colombiana, pero son diferentes en el método y enfoque del reparto de la contribución de valorización.

El presente informe detalla la información aquí planteada en dos (2) secciones principales, una técnica y otra legal.

En el informe técnico se analizará el sistema y método utilizado durante los últimos veinte (20) años en las cinco (5) ciudades seleccionadas, como son Bogotá, Medellín, Santiago de Cali, Manizales y Bucaramanga. Para lo cual se han investigado metodologías para el cobro y el sistema de reparto, la medición del beneficio y la capacidad de pago. Se presentan los resultados de cada ciudad en un capítulo independiente, relacionando el experto de la Oficina de Valorización o su correspondiente asesor y aporte, como profesionales que manejaron el cobro y distribución de la contribución de valorización en los últimos años. Como información complementaria, para las ciudades de Bogotá y Manizales se recopila la investigación desarrollada por los mismos autores en el año 2.010 para el Lincoln Institute of Land Policy⁵.

La segunda sección se desglosa en el ámbito legal, a cargo de la abogada tributarista Magda Cristina Montaña, quien analiza los principales resultados obtenidos desde el punto de vista jurídico para las cinco (5) ciudades objeto de la investigación y presenta propuestas de ajuste a la legislación colombiana sobre contribución de valorización.

⁴ Determinada por la Ley 388 de 1997, artículo 87.

⁵ *Evaluación de las prácticas de la contribución de mejoras en Colombia. El caso de Bogotá y Manizales*. Autores: Óscar Borrero, Jorge Hernández, Esperanza Durán, Magda Montaña. Febrero 2010. Publicado y patrocinado por el Lincoln Institute of Land Policy.