

**LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN COMO MECANISMO GENERADOR
DE CIUDAD**

GINA PAOLA FLÓREZ ECHEVERRI

(Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público)

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Bogotá D.C., Colombia
2020**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS
EN DERECHO PÚBLICO

Rector: **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

Secretaria General: **Dra. Martha Hinestroza Rey**

Decana Facultad de Derecho: **Dra. Adriana Zapata Giraldo**

Directora del Departamento
Derecho Constitucional: **Dra. Magdalena Correa Henao**

Director de Tesis: **Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba**

Examinador: **Dr. Carlos Sebastian Barreto**

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar a Dios y la Virgen María por brindarme la sabiduría, el discernimiento y la fortaleza para luchar con perseverancia y salir victoriosa en el transcurso de esta maestría.

Al Dr. Jorge Iván Rincón, mi admiración total le agradezco por sus valiosos aportes intelectuales y dirigirme tan sabiamente en este proyecto, coadyuvando a cumplir este gran sueño de ser Magister.

A mi hijo Thiago, don sagrado y el motor de mi vida. A mi mamá Martha Elena que siempre ha estado a mi lado apoyándome incondicionalmente. A mis amigas de posgrado Alejandra, Johana y Diana que fueron mi aliciente, su amistad ha sido un tesoro invaluable.

La Contribución de Valorización como Mecanismo Generador de Ciudad

The Contribution of Valorization as a Generating Mechanism of the City

Gina Paola Flórez Echeverri*

Sumario: Introducción. 1. Contribución de Valorización y su Relación con la Infraestructura Urbana. 2. Una Problemática, Distribución de Cargas en las Ciudades y Equidad Social. 3. La Ciudad como un Todo: La Técnica del Derrame en materia de Contribución. 4. Un Problema a Resolver, Obras Públicas que Desvalorizan, Tensión con Derechos Individuales. 5. El Incumplimiento de los Fines de la Valorización y sus Consecuencias Jurídicas. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

La contribución a la valorización es un tema que representa gran importancia en el país, en el ámbito del derecho tributario y urbano, en razón a que es una fuente de financiación principalmente en el orden territorial por obras públicas que genera desarrollo urbano y beneficios a los propietarios de bienes inmuebles, los cuales a cambio del pago de su contribución obtienen beneficios sociales y económicos tanto en su calidad de vida, como en el mayor valor que adquiere el bien inmueble.

Esta contribución data desde 1921 a través de la Ley 25, con un desarrollo normativo y jurisprudencial que ha fortalecido esta figura jurídica en el tiempo, que pese a las críticas, se ha consolidado como un mecanismo de financiación de la ciudad, que ha generado confianza y por ende ha tenido gran aceptación por parte de los ciudadanos. Se resalta, que con su elevada recaudación se ha logrado avanzar significativamente en materia de la construcción y desarrollo de infraestructura urbana, cumpliéndose con la mayoría de los fines de esta contribución por obras beneficiando a los contribuyentes, valorizando sus predios, racionalizando el uso de los espacios públicos, mejoramiento de la movilidad, que se traduce en una mejor calidad de vida en la ciudad..

No obstante, a pesar de la trascendencia del tema, actualmente existe una problemática en razón a que no hay claridad en la aplicación de los métodos en el procedimiento de cobro de la contribución a la valorización, en la distribución de cargas y técnica del derrame para los contribuyentes, lo cual trasgrede algunos principios del derecho tributario, como el de

* Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Constitucional. Línea de Investigación en Derecho Urbano. Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público. Asesor: Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba.

equidad y legalidad, también derechos fundamentales como el de igualdad. Así mismo, hay casos en que se genera una responsabilidad del Estado por daño especial, con ocasión a obras públicas que no traen beneficios sino por el contrario desnaturaliza el fin de dicha contribución y desvalorizan los inmuebles afectando así la propiedad privada.

En Colombia, ciudades como Bogotá y Medellín son ejemplo y a la vez objeto de controversia en la forma de aplicación de los diferentes métodos del cobro de la valorización. Bajo esos términos, teniendo en cuenta el proceso administrativo de cobro de estas ciudades, la metodología de implementación del tributo, sus experiencias, la evolución histórica y normativa, sirvieron de insumos importantes para comparar y determinar cual método de distribución es más equitativo y de esta manera pueda ser aplicado en otras ciudades, y con ello se presente un progreso más significativo a nivel urbanístico.

El contenido de este trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primer capítulo, se abordan los fundamentos conceptuales de la contribución por valorización, el marco normativo y jurisprudencial, los elementos, y su relación con la infraestructura urbana.

En el segundo capítulo, se trata la problemática jurídica relacionada con la distribución de cargas en la aplicación de los métodos de la valorización en las ciudades y los fines de los principios tributarios y de equidad social.

En el tercer capítulo, se analiza la ciudad como un todo, desde la técnica del derrame en materia de contribución. Se toman como referencia los modelos de Bogotá y Medellín, y se describen los métodos aplicados en cada una, tales como factor de beneficios y de doble avalúo por muestreo.

En el cuarto capítulo se trata el tema de los casos particulares con fundamento en jurisprudencia del Consejo de Estado, donde se declara la responsabilidad del Estado por daño especial, por las obras públicas que han desvalorizado los inmuebles. Y esto ocasiona que los contribuyentes soporten un carga excepcional que rompe la igualdad ante las cargas públicas, donde implica la tensión de derechos individuales.

En el quinto capítulo, se mencionan los fines de la valorización enfocado en el derecho urbano y las respectivas consecuencias jurídicas de no invertir lo recaudado por concepto de esa contribución en las obras públicas que se encuentran plasmadas en los planes de ordenamiento territorial y cómo esto afecta el desarrollo de la ciudad.

De lo anteriormente expuesto, se desprende la importante connotación urbanística y tributaria que tiene la contribución a la valorización, plasmada como un deber constitucional y al mismo tiempo como un beneficio para los contribuyentes y la infraestructura de la ciudad que es necesario destacar en este ámbito académico.

1. Contribución de Valorización y su Relación con la Infraestructura Urbana

En primer lugar, con el fin de comprender el origen del concepto de la contribución de valorización, es importante definir el significado de tributo el cual se entiende como el fundamento de las obligaciones tributarias. Es de resaltar, que el tributo en el ordenamiento jurídico colombiano no se encuentra definido específicamente en la ley, por lo tanto para obtener su concepto nos sustentamos en la doctrina, los principios constitucionales y la jurisprudencia. En ese orden de ideas, el tributo ha sido desarrollado como: “un ingreso de naturaleza pecuniaria, de carácter público (obtenido en beneficio de un ente público), titular de un derecho de crédito, como consecuencia de la realización de un supuesto de hecho establecido en la ley por ser indicativo de capacidad económica, y dirigido a satisfacer las necesidades financieras del Estado y los demás entes públicos”¹.

De la anterior definición, se desprende que el tributo es una obligación legal que deben pagar los contribuyentes; y para entender el tema más a fondo es necesario conocer, su contenido, requisitos y exigencias legales, por cuanto es un deber constitucional de los ciudadanos contribuir al país, conforme a lo dispuesto en el artículo 95 numeral 9 de la Constitución Política de Colombia.

Bajo este contexto, es necesario destacar que es la Carta Magna que contempla la creación del impuesto en el artículo 338 en concordancia con el artículo 150 numeral 12. En dichas normas establecen que al Congreso de la República le compete crear, y definir mediante ley, ordenanzas y acuerdos los elementos del tributo, tales como el sujeto activo, sujeto pasivo, los hechos, las bases gravables, y la tarifa.

No obstante, si bien la Constitución Política de Colombia confiere la facultad al Congreso para la creación de los tributos a nivel nacional, con base en este sustento normativo, éste órgano legislativo tiene la potestad de delegar ciertas funciones tributarias, en cabeza de las entidades territoriales y municipales, quienes gozan de autonomía bajo los límites establecidos en la ley y la Constitución como lo dispone el artículo 287 numeral 3 *ibídem*².

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado “es al legislador a quien corresponde crear los tributos y las condiciones generales para su implementación por parte de las entidades territoriales(...).”³ Lo anterior, es conveniente destacarlo toda vez que enfocado a la contribución de la valorización son dichas entidades las competentes para administrar y cobrar la mencionada contribución.

¹ PIZA, JULIO; INSIGNARES, ROBERTO. “*La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, 277 Editor: INSIGNARES ROBERTO.

² 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 (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicación número: 23001-23-31-000- 2009-00252-02(19228). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Para el tema que nos ocupa, es pertinente enfatizar, que el concepto de tributo se diferencia del concepto de contribución, donde el tributo se entiende como el género y la contribución como una de sus categorías. En efecto ésta se define como: “*la prestación tributaria establecida por la ley a favor del estado, como titular directo o indirecto, en virtud de la realización actual o potencial de una obra o de la ejecución de una actividad de interés colectivo que no depende de la solicitud del contribuyente pero le reporta un beneficio, liquidada en función de ese beneficio y destinada a financiar la obra o la actividad de que se trate*”⁴. Así las cosas, a partir de este concepto seguidamente se procede a desarrollar específicamente la Contribución de la valorización.

En ese orden de ideas, la contribución de la valorización ha sido definida “*como una contribución que grava los inmuebles que se benefician con obras de interés público acometidas por la Nación departamentos distritos y municipios*”⁵.

Así las cosas, conforme a lo previamente descrito, se resaltan los principales elementos de la contribución a la valorización y son los siguientes: la realización de una obra pública y el beneficio como hecho generador del tributo que los propietarios del bien inmueble reciben de dichas obras los cuales son los sujetos pasivos obligados a pagar dicha contribución. Respecto al sujeto activo, el artículo 317 de la Constitución Política de Colombia establece que “los municipios podrán gravar la propiedad inmueble; lo anterior, no obsta para que otras entidades impongan la contribución de valorización”. Sin embargo, este concepto quedaría incompleto si no comprendemos el desarrollo histórico de la figura a efectos de establecer el cómo a través de la misma se ha generado mayor claridad de su obligación legal y el beneficio a los contribuyentes.

Así en primer lugar, tenemos como antecedente normativo de la contribución por valorización, la Ley 25 de 1921 en el artículo 3, señaló “(...) el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local (...)”

Posteriormente el Decreto 1604 de 1966 en el artículo 1, amplió el concepto de esa contribución “El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una “**contribución** sobre las propiedades raíces que se benefician 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 benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente **contribución de valorización**.”

Así mismo, en el Acuerdo 7 de 1987, por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito especial de Bogotá, en el artículo 1 define “La contribución de Valorización es un

⁴ PLAZAS VEGA, MAURICIO. *Hacienda pública y derecho tributario*, Temis, Bogotá, 2000. Bibliografía secundaria. En: PIZA RODRIGUEZ, JULIO. *Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio*, 2010, 291

⁵ URIBE PINTO, ROBERTO. *La Contribución por Valorización. Teoría y Práctica*, Legis, 2001, 7

gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras.”

A continuación, se relaciona el marco normativo de relevancia sobre la contribución a la valorización que se ha expedido en el Distrito Especial Bogotá, con el fin de nutrir este fundamento jurídico que ha sido objeto de muchas modificaciones, cabe resaltar que cada ciudad tiene su reglamentación propia en relación con las normas de valorización:

Resolución 2779 de 2020	Por la cual se suspenden los términos de algunas actuaciones administrativas y contractuales en el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- por motivos de salubridad pública y ante la declaración de aislamiento preventivo obligatorio nacional”
Resolución 10642 del 2019:	”Por la cual se adiciona el numeral 6.1 del artículo 6° de la Resolución 6224 de diciembre 19 de 2018.”
Acuerdo 724 de 2018	Por el cual se establece el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y se dictan otras disposiciones”
Acuerdo 665 de 2017	Por el cual se implementa en el Distrito Capital, el procedimiento para la aplicación de las condiciones especiales de pago que trata el artículo 356 de la Ley 1819 de 2016”.
Acuerdo 523 del 8 de Julio de 2013	Por el cual se modifican parcialmente los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el Acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones”.
Acuerdo 500 de 2012	Por el cual se modifica parcialmente el acuerdo 180 de 2005 que autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un Plan de obras modificado por los acuerdos 398 de 2009 y 445 de 2010”.
Acuerdo 445 del 25 de agosto de 2010	Por el cual se modifica parcialmente el anexo 4 del acuerdo 180 de 2005 que autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, se modifica parcialmente el acuerdo 398 de 2009 y se dictan otras disposiciones.”
Acuerdo 398 del 26 de agosto de 2009	“Por medio del cual se modifica el acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones”.
Acuerdo 180 del 20 de Octubre de 2005	Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”.
Resolución 283 del 2002	Por la cual se fijan los procedimientos para el cobro de la diferencia a que se refiere el artículo 1° del Acuerdo 48 de 2001, de conformidad con lo establecido en el artículo 8° del Acuerdo 25 de 1995”.
Acuerdo 48 del 22 de diciembre de 2001	“Por medio del cual se modifica el acuerdo 9 de 1998”.
Acuerdo 08 del 2000.	Por el cual se modifican los artículos 93, 95, 96 y 105 del acuerdo 7 de 1987, estatuto de valorización del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.”
Acuerdo 9 del 30 de julio de 1998	“Por el cual se modifica el Acuerdo 25 del 21 de diciembre de 1995”.
Ley 388 del 18 de julio de 1997	Artículo 126 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Acuerdo 22 del 16 de Octubre de 1996	Por medio del cual se autoriza al Instituto de Desarrollo Urbano a reliquidar y reasignar la contribución de valorización por beneficio general ordenada en los acuerdos 16 de 1990, 14 y 31 de 1992, para los pequeños predios suburbanos agropecuarios”.
Acuerdo 25 del 21 de diciembre de 1995	Por el cual se autoriza el cobro de la valorización por beneficio local para un conjunto de obras viales incluidas en el plan de desarrollo “Formar Ciudad” y se modifica el acuerdo 7 de 1987”.
Decreto 1421 de 1993	Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”.
Acuerdo 31 del 7 de diciembre de 1992	“Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico y social de obra públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 1993 de 1995”.
Acuerdo 14 del 13 de octubre de 1992	“Por el cual se determina la financiación y contratación para el plan de obras Viales 1993 – 1994, se modifica parcialmente el Acuerdo 16 de 1990 y se dictan otras disposiciones”.
Acuerdo 16 del 18 de Octubre de 1990	“Por el cual se adiciona y modifica el Acuerdo 7 de 1987 y se desarrolla el concepto de Valorización por Beneficio General en el Distrito Especial de Bogotá”.
Acuerdo 7 del 24 de mayo de 1987	“Por el cual se adopta el estatuto de valorización del distrito especial de Bogotá”.
Decreto 1333 de 1986.	Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.
Decreto 1604 de 1966	“Por el cual se dictan normas sobre valorización”.
Decreto 1394 de 1970	“Por el cual se reglamentan normas sobre valorización”
Ley 25 de 1921	“Por la cual crea el impuesto de valorización”.

Fuente: Elaboración propia. Basada en información de la página web: <https://guiatramitesyservicios.bogota.gov.co/tramite-servicio/contribucion-por-valorizacion/>

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias sobre la evolución que ha tenido en Colombia el concepto de contribución a la valorización. Así las cosas, en sentencia Constitucional 155 de 2003 aclaró: **“la contribución de valorización no es un impuesto**, porque no grava por vía general a todas las personas, sino a un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública”.

Bajo este contexto, es preciso indicar, la diferencia que existe entre impuesto y contribución para efectos de dilucidar más el tema, pues el impuesto tiene una connotación de carácter general como una obligación sustancial y hace parte del sostenimiento del presupuesto nacional que el Estado destina a las obras de beneficio social. En cambio la contribución, se origina para los contribuyentes que reciben un beneficio de las obras públicas ejecutadas por el Estado las cuales se financian con el pago de dicha contribución.

Desde el punto de vista del Derecho Fiscal, la contribución de valorización se ha concebido como una institución tributaria⁶, según el tratadista Alberto Fernández destaca que “es una de nuestras más importantes instituciones fiscales, pues cumple la doble finalidad de servir de instrumento financiero a las entidades públicas para la construcción de numerosas obras

⁶ INSTITUTO DE DERECHO URBANO. *La Valorización en Bogotá, D.C Obras y Proyectos*, 2007

de interés general, a la vez que constituye un medio legal correctivo para evitar el enriquecimiento ocioso que se presentaría si las inversiones en tales obras se hicieran con los dineros comunes de los presupuestos oficiales que pertenecen a la colectividad y sin exigir retribución alguna a los beneficiados con las obras”.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, definido el concepto de contribución a la valorización, ahora es pertinente analizar, desde la perspectiva del derecho urbano y tributario, la importancia que tiene este tributo. En efecto, con el pago de esta contribución se financian las obras públicas que promueven el desarrollo y la infraestructura de la ciudad; así mismo, ha sido identificada como un mecanismo de financiación para proyectos urbanos con alta solidez y permanencia normativa y jurisprudencial”⁷.

En ese sentido, la contribución de valorización también se relaciona con la infraestructura urbana, toda vez que impulsa a la generación de ciudad a través de los planes de ordenamiento territorial (POT), por medio de las obras públicas ejecutadas en aspectos, tanto ambientales, culturales, viales, de movilidad, construcción, entre otros; con el fin de mejorar cada vez la calidad de vida de los ciudadanos y dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado.

De lo anterior, es importante destacar la gran connotación del pago de la contribución de la valorización, y los beneficios que conlleva en relación con la infraestructura urbana de las ciudades. A manera de ejemplo, tenemos a Bogotá como ciudad Capital donde con fundamento en el plan de ordenamiento territorial, el “Acuerdo 7 de 1987 Estatuto de Valorización”, y el Acuerdo Distrital 523 de 2013, establece el plan de obras para el Distrito, contemplando obras de sistemas de movilidad, espacio público y otras obras de infraestructura. Dichas obras se financiarán con recaudo de la contribución de la valorización, así las cosas como se puede observar son obras que generaran gran desarrollo urbano en la capital Colombiana.

Por otra parte, la ciudad de Medellín es un gran ejemplo de desarrollo efectivo en la infraestructura urbana donde se ha implementado con el recaudo contribución a la valorización, mediante Decreto 104 de 2007 se creó el fondo de valorización con funciones importantes de administración de dicho tributo. De igual forma, mediante plan de desarrollo 2012- 2015 determinó 26 obras financiadas por medio de la contribución a la Valorización entre ellos el proyecto del poblado, con infraestructura vial. Y bajo estos términos, en balance informado por la Administración Municipal en el año 2015 deja 11 obras finalizadas, 5 obras en ejecución y 4 obras adjudicadas, constatándose que el recaudo de la contribución asciende a la suma de \$191.641’439.578s.

⁷ VÁSQUEZ SANTAMARÍA, JORGE. “La valorización a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado: Problemas jurídicos y elementos esenciales como contribución”, [En línea]. 2014. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6766601>

⁸ ALCALDÍA DE MEDELLÍN FONMALVED. Disponible en <http://fonvalmed.gov.co/proyecto-de-valorizacion/proyecto-de-valorizacion-el-poblado/historia-del-proyecto/>

Otro ejemplo relevante, es la ciudad de Santiago de Cali donde se ha evidenciado el desarrollo urbano conforme al Estatuto de Valorización aprobado mediante el Acuerdo No. 178 de 2006 y el Plan de Obras de las Megaobras que se ejecuta a partir del Acuerdo 0241 de 2008⁹, en éste se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un Plan de Obras¹⁰.

De acuerdo al informe presentado por la secretaría de infraestructura, el Municipio de Cali ha dispuesto adelantar el plan 21 Megaobras en toda la ciudad, las cuales son importantes para el desarrollo de la malla vial y la masificación de espacios públicos¹¹.

En ese orden de ideas, con dichos ejemplos se evidencia que con el recaudo de la contribución a la valorización, la administración y los contribuyentes generan significativos beneficios como mecanismo de financiación que coadyuva el desarrollo de la infraestructura urbana y el ordenamiento territorial.

Finalmente, a pesar que la mencionada contribución es un gran músculo financiero del Estado en el orden territorial y nacional, en la actualidad este tributo ha generado ciertas problemáticas jurídicas relacionadas con la vulneración de algunos de los principios en los que se fundamenta el sistema tributario, tales como el de equidad, progresividad, eficiencia, por cuanto el sistema y método establecido para el respectivo cálculo de la valorización es no es objetivo y no es aplicado teniendo en cuenta la capacidad económica y el verdadero beneficio que le genere la obra pública a los contribuyentes.

2. Una Problemática, Distribución de Cargas en las Ciudades y Equidad Social

Siguiendo con la temática de apartados anteriores, en este capítulo vamos a analizar si la distribución de cargas en la contribución a la valorización es equitativa para los obligados a pagarla; o si por el contrario se genera una problemática en esa distribución por no considerarse equilibradas para los contribuyentes por cuanto no se sustenta en los principios constitucionales tributarios como el de equidad e igualdad.

Es menester señalar, que por mandato constitucional frente el cobro y la tarifa de la contribución de valorización, el artículo 338 contempla “(...) La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen (...)”

⁹ Acuerdo 241 de 2008 “por medio del cual se modifican unos artículos de los acuerdos 178 y 190 de 2006, se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras, se aprueban unas vigencias futuras excepcionales y se dictan otras disposiciones”

¹⁰ QUINONES, MARCIAL. “Informe al concejo de Cali ejecución megaobras”. Secretaría de infraestructura, Abril 7 de 2018, 7.

¹¹ *Ibidem*.

Y porqué es importante conocer este precepto legal? Esto se debe a que de ésta disposición se desprende la facultad conferida a las autoridades administrativas competentes para cobrar la contribución, no sin antes advertir que debe fundamentarse en el principio de legalidad tributaria, toda vez que las tarifas deben estar establecidas en las Ordenanzas a través de las Asambleas Departamentales y en Acuerdos Distritales o Municipales expedidos por el Concejo en el nivel territorial.

Por otra parte, en virtud de lo consagrado en la Ley 388 de 1998 en el artículo 38 dispone dentro de un contexto general en materia urbanística, que en los planes de ordenamiento territoriales el reparto de cargas y beneficios debe ser equitativo entre los ciudadanos, para el caso que nos ocupa esta disposición cobra gran importancia por cuanto el tributo a la valorización del orden territorial debe fundamentarse bajo los principios constitucionales del sistema tributario.

Ahora bien, vamos a tratar más a fondo cómo se realiza el procedimiento para el cobro de la contribución de la valorización y bajo qué principios constitucionales se fundamenta? Al respecto, el artículo 363 de C.P.C consagra “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad(...)” y por su parte el artículo 338 ibídem consagra “(...) **pero el sistema y el método** para definir tales costos y beneficios, y la forma **de hacer su reparto**, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos (...)” Negritas propias.

Para el caso de la Contribución de Valorización en Colombia, el legislador no ha señalado el sistema y el método, lo cual en la práctica ha demostrado que esto genera incertidumbre al momento de aplicar dichos métodos, sin embargo esta contribución es percibida como un instrumento de financiación propia de las entidades territoriales.¹²

No obstante a lo anterior, respecto del sistema y método la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en Sentencia C- 155 de 2003 indicando lo siguiente:

“Para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: **(i)** para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió una entidad, **(ii)** para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, **(iii)** para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.”

A su vez, la Corte Constitucional en relación a la noción de “sistema” y “método” hace referencia a la existencia de un conjunto ordenado de reglas y procedimientos básicos, necesarios para determinar **(i) el costo de la obra, (ii) los beneficios que reporta y (iii) la forma de distribución los factores anteriores**”. Para el caso en estudio, nos vamos a enfocar

¹² MALAGON, NANCY. “Contribución de valorización” Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, 514. Editor: PIZA, JULIO. “Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano”

en el último elemento que es el objeto de análisis en el presente capítulo y es **la forma de distribución de la carga tributaria** que les corresponde a los contribuyentes con base en los beneficios, capacidad de pago y el costo de la obra¹³.

En la práctica, de conformidad con las etapas establecidas en la contribución a la valorización, la distribución de cargas se materializa en el acto administrativo de distribución una vez ya se han analizado los estudios de prefactibilidad y factibilidad. En el contenido de dicho acto se contemplan los **“Métodos de distribución, que definen las diferentes metodologías** para individualizar el cobro sobre cada inmueble, de manera que sea equitativo ya sea por sus aspectos físicos, económicos, normativos o por el beneficio mismo de las obras. También se selecciona el **método de distribución, realizando una comparación de metodologías**, eligiendo cual es la metodología más práctica, equitativa y efectiva”¹⁴.

De acuerdo a la normatividad en materia de contribución a la valorización establecida en los planes de ordenamiento territorial y reglamentadas a través de Ordenanzas Departamentales, Acuerdos distritales o municipales según el caso existen diferentes métodos de distribución¹⁵ aplicables en los beneficios obtenidos de la contribución. Pero los más aplicados son el **método de Factores de Beneficios** efectuado en Bogotá y Cali que se refiere a los mayores beneficios no necesariamente económicos sino también relacionados con beneficios en la movilidad, beneficios urbanísticos, mejor calidad de vida entre otros que adquieren los contribuyentes, donde prevalece la capacidad de pago y los beneficios generados.

El otro **método** adoptado en Medellín y Manizales es el **de doble avalúo** que se enfoca en los valores de los avalúos comerciales o catastrales por zonas geoeconómicas similares a las de la zona analizada, se realiza la proyección del valor del proyecto a través de avalúos conforme a precios de mercado para finalmente determinar el beneficio teniendo como referencia la valorización de obras anteriores¹⁶, este método en la práctica se ha considerado más equitativo para los contribuyentes por cuanto estudia la génesis del tributo que es la valorización traducida en el mayor valor de los inmuebles que se benefician de la obra pública y conforme a esto se efectúa el cobro.

Ahora, es precisamente en la ejecución del método de distribución descrito que es determinante para el cobro de la contribución, donde se generan el problema jurídico y las

¹³ El costo de la obra implica los gastos e inversiones de la obra limitada al beneficio obtenido, incluyendo el 30 % máximo para imprevistos.

¹⁴ DÍAZ, SONIA. “*Estudio sobre el cálculo de la contribución de valorización. caso de estudio: proyecto de valorización el poblado (2008)*” Trabajo de grado: Medellín, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Arquitectura. 2018, 28.

¹⁵ Método de factores de beneficio, método de avalúos, método de comparación, método de los frentes y áreas, entre otros artículo 56 Estatuto Valorización Bogotá No 7 de 1987, se resalta que la normativa de cada ciudad define estos métodos.

¹⁶ BORRERO, OSCAR. “*Evaluación de la contribución de valorización en Colombia*”, [En línea]. Disponible en <https://www.lincolnst.edu/publications/articles/evaluacion-la-contribucion-valorizacion-en-colombia>

mayores controversias, en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali que efectúan diferentes métodos que conllevan a consecuencias jurídicas distintas que repercuten en la distribución equitativa de cargas con base en los principios constitucionales tributarios.

Por otra parte, es pertinente destacar, que en otros países como en España la manera de distribución efectuada en la contribución a la valorización la cual es catalogada como contribución **especial por obras**, si bien la normatividad ha fijado el procedimiento, en la práctica al momento de aplicarlo se concentra en determinados contribuyentes, puesto que de acuerdo a estudios de casos al respecto, *“se objetiva de una manera unívoca y general la base imponible del tributo como una función exclusiva de la tipología de la obra que se realiza, no asegura que exista una relación adecuada entre el importe del gravamen y las ventajas individualizadas que realmente proporciona”* 17.

Lo anterior, nos permite concluir que en España la problemática es similar a la presentada en Colombia, como se evidencia en líneas posteriores pues el cobro es subjetivo y no es proporcional al beneficio recibido y es determinado por la capacidad económica de los propietarios de los inmuebles (Sujetos pasivos de la Contribución a la Valorización).

En Bogotá, recientemente encontramos un ejemplo palpable de aplicación de objetividad y es el procedimiento contemplado en el Acuerdo 724 de 2018, *“por el cual se establece el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y se dictan otras disposiciones”* el Concejo de Bogotá aprobó el cobro de valorización a los estratos altos 4, 5 y 6 para la construcción de obras viales que ayuda a financiar a los estratos 1, 2 y 3. Este acuerdo fue demandado¹⁸ por diferentes cargos que alega el demandante donde se fundamenta en la violación de las normas, en especial de los principios tributarios de equidad, que conlleva a una distribución inequitativa de beneficios, por lo que se considera pertinente relatar los aspectos más controversiales relacionados con la distribución de cargas, el beneficio y el hecho generador del tributo:

1. **LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 724 DE 2018 FRENTE A LAS CARGAS ASOCIADAS A LOS SUJETOS PASIVOS:** La obligación establecida para los sujetos pasivos, pagan lo correspondiente también a inmuebles de los que no son propietarios predios excluidos que se encuentran ubicados en la zona o área de influencia incorporados en la memoria técnica del acuerdo que incluye Predios del Distrito, Bienes de Uso público, inmuebles residenciales de estratos 1, 2 y 3, de acuerdo a lo estipulado en el acuerdo en los artículos 3 y 8.
2. **EL DESCONOCIMIENTO DEL HECHO GENERADOR DE LA CONTRIBUCIÓN Y LA VINCULACIÓN ENTRE ÉSTE Y EL SUJETO PASIVO OBLIGADO AL PAGO, A PARTIR DE “SUBSIDIOS” RESPECTO**

17 CASAL LOPEZ-VALEIRAS, JOSÉ. M. *Aspectos Polémicos de las Contribuciones Especiales por Obras España Revl-1981*, núm. 211, 493

18 Demanda contra Acuerdo 724 de 2018, [En línea]. Disponible en <http://fenalcobogota.com.co/images/PDF2019/DEMANDA%20VALORIZACION.pdf>

DE PREDIOS EXCLUIDOS¹⁹ Y A CARGO DE LOS SUJETOS PASIVOS QUE NO SON SUS PROPIETARIOS: Indica el accionante, que se presenta un vicio de nulidad integral del acuerdo, por cuanto al obligar el pago de los denominados predios excluidos, desconoce el hecho generador de la contribución a la valorización toda vez que los sujetos pasivos no son propietarios ni obtienen el BENEFICIO. Acá se puede deducir que la contribución cobrada es genérica y sin aplicar la distribución equitativamente.

Actualmente dicha demanda, se encuentra en estudio por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, sin embargo el cobro de la valorización sigue vigente, toda vez que la medida cautelar de suspensión del cobro no fue admitida por la juez 44 administrativa del Circuito de Bogotá²⁰. Por lo que el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU continúa ejerciendo su función de recaudo de la contribución y se sigue en espera del fallo definitivo que resuelva la legalidad del acuerdo distrital 724 de 2018.

De lo previamente sintetizado, se desprende que frente a la problemática plasmada en Bogotá, Medellín, Cali entre otras ciudades y también en España la distribución de cargas en la contribución a la valorización es inequitativa por cuanto resulta complejo una vez efectuada esa distribución, subjetivizar los sujetos pasivos con mayor beneficio de la obra, y que en consecuencia sean éstos los que verdaderamente paguen más. Teniendo en cuenta a su vez la capacidad económica para que su carga tributaria sea distribuida bajo los principios constitucionales, y que en efecto genere equidad social²¹ entre los obligados a pagar la contribución.

En ese orden de ideas, atendiendo a los principios que rigen el sistema tributario contemplados en el artículo 363 de la Constitución Nacional como son el de equidad, eficiencia y progresividad; surge la siguiente pregunta ¿realmente la distribución de cargas aplicada en el procedimiento para determinar el beneficio de la contribución a la valorización si se fundamenta en dichos principios? Para responder a esa pregunta, en primer lugar es oportuno enfatizar este requisito sine qua non en este tributo y es el principio de Equidad, del cual la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente “(...) es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión (...)”.²²

¹⁹ Predios del Distrito, Bienes de Uso público, inmuebles residenciales que tengan asignado los estratos 1 y 2, otros residenciales estrato 3 y cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a los quinientos millones de pesos (\$500.000.000), sin contar los de iglesias, misiones diplomáticas y predios a ser adquiridos por entidades distritales (Artículo 13)

²⁰ Noticia [En línea]. Disponible en <http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/Contrapartidas/los-procesos-juridicos-contra-el-cobro-de-la-contribucion-de-valorizacion-en-bogota-acuerdo-724-de.asp?>

²¹ Cuando hablamos de equidad social nos referimos en generar mayores condiciones de igualdad.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 734 de 2002.

A su vez, en relación con el mencionado principio la jurisprudencia ha ampliado dicho concepto, precisando lo siguiente:

“(…) es un claro desarrollo del principio de igualdad en materia tributaria y hace relación a la justicia, de forma tal que quienes se encuentran en situaciones similares con capacidad económica similar, soporten una carga tributaria igual (art. 363 C.P.). La equidad se proyecta no sólo desde un punto de **vista horizontal**, es decir, que a igual capacidad de pago, igual sea la contribución, **sino también vertical**, en la medida en que a mayor capacidad de pago, mayor será la contribución. **En aplicación de este principio se puede decir que un sistema tributario entre más consulte la capacidad de pago de los contribuyentes, estará más cerca de cumplir con ese postulado constitucional (...).**”²³
Resaltado propio

Ahora bien, es cabe resaltar frente al principio de igualdad que éste ha tenido una connotación jurisprudencial propia, a través del juicio de igualdad o proporcionalidad, lo cual resulta importante en el sistema tributario cuando se aplican tratos diferenciados²⁴. Al respecto, la jurisprudencia ha indicado “(…) tales sacrificios (principio de equidad) no violan la Carta, siempre que no sean irrazonables y se justifiquen en la persecución de otros objetivos tributarios o económicos constitucionalmente relevantes, pues no sólo el Legislador puede buscar conciliar principios en conflicto, como la eficiencia y la equidad sino que, además, tales principios se predicen del sistema tributario en su conjunto, y no de un impuesto específico”

Así las cosas, con base en la interpretación jurisprudencial, se destaca que cuando se habla del principio de equidad tributaria, se equipara al principio de igualdad material y es aplicable bajo el entendido de permitir tratamientos diferenciados fundamentándose en razones objetivas siempre que resulten razonables y proporcionales²⁵, conforme a la política fiscal del Estado; esto en la práctica limita en materia tributaria los tratos diferenciados injustificados.

Por consiguiente, dichos postulados constitucionales son parte fundamental en el cobro de la contribución a la valorización, con el fin de que la distribución de cargas sea equitativa conforme a la capacidad económica del contribuyente y que en efecto no se generen cargas desproporcionadas en el pago de la contribución como actualmente en algunos casos se viene presentando, por cuanto la mayor carga la está soportando propietarios de inmuebles de estratos 4, 5 y 6 que no están recibiendo beneficios directos de las obras estatales, desnaturalizando de esta manera el propósito de la contribución.

En cuanto al principio de progresividad en la contribución, la Corte Constitucional ha contemplado “es expresión de la equidad vertical, a través del cual se busca que el sistema

²³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1003 de 2004.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-606 de 2019.

²⁵ PIZA, JULIO. “Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, 139.

tributario sea justo, para lo cual el legislador debe tener en cuenta la capacidad contributiva de las personas y por ello quienes tienen mayor capacidad deben asumir obligaciones mayores y su cuantía sea más proporcional a esa mayor capacidad ²⁶ (art. 363 C.P.).

En consecuencia, se concluye que en Colombia los principios de equidad, progresividad e igualdad material están ligados y son mandatos constitucionales de obligatorio cumplimiento; ahora respecto a la distribución de cargas en la valorización se distribuyen principalmente de acuerdo a la capacidad de pago del contribuyente y no al beneficio que genera la obra pública, como elemento principal de la contribución.

Y de acuerdo a lo analizado en apartados precedentes, las reglas aplicables son subjetivas y es difícil dimensionar el grado de beneficios en una mayor o menor proporción que adquieren los sujetos pasivos. Bajo ese entendido, este instrumento tributario al momento de ejecutar el cobro conlleva a la autoridad competente analizar minuciosamente que no se vulneren dichos principios tributarios como el equidad e igualdad por cuanto aplicando el principio de equidad en sentido horizontal hay una línea invisible de quebrantar el hecho generador de este tributo y es el beneficio de la obra pública por cuanto la mayor carga la soporta quienes tienen mayor capacidad económica.

De lo anterior, surge otro problema jurídico y es si es justo que unos contribuyentes paguen más que a otros. Para resolver este debate, es necesario profundizar en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado donde prevalece el interés general sobre el particular y la connotación tributaria y urbanística de la valorización como músculo financiero de la ciudad, pues se parte de la premisa que con dicha contribución especial se está coadyuvando en el desarrollo de la ciudad, para mejorar aspectos culturales, económicos, ambientales en la comunidad. No obstante, al no estar definido explícitamente el sistema y método conlleva a que se convierta en una facultad discrecional conforme al método que aplique la autoridad delegada, por lo que se considera que habrán escenarios donde no se ajustan a la finalidad de la contribución y los principios tributarios de equidad social, progresividad y legalidad.

Así mismo, partiendo de la subjetividad en la facultad para distribuir las cargas en las ciudades, en igual sentido se trasgrede el tan nombrado catalogado como principio de **capacidad tributaria**, del cual no se tiene un concepto definido, pero hace parte de los requisitos principales que se evalúan para efectuar el cobro, pero al referirnos a una contribución que debe indiscutiblemente generar un beneficio, dicho principio tiene unas consecuencias jurídicas frente a la valorización y es cuanto reportará el bien inmueble por la ejecución de la obra proyectada, entendido como un incremento que tiene el contribuyente en su patrimonio por el mayor valor que obtiene el inmueble. Sin embargo, queda completamente abierto a criterio de quién y cómo se miden los beneficios que reporta un bien inmueble con la ejecución de una obra estatal²⁷. En efecto, la fórmula

²⁶ *Ibidem*

²⁷ FIGUEROA, JUAN PABLO. “*Reflexiones sobre la capacidad de pago en relación con tributos que recaen sobre bienes inmuebles*” [En línea] ICDT, 2015. Disponible en <http://www.icdt.co/publicaciones/revistas/rev>

aplicada en la distribución de cargas en la valorización no es progresiva y equitativa con los obligados a pagar en especial con los contribuyentes con alta capacidad tributaria.

3. La Ciudad como un Todo: La Técnica del Derrame en materia de Contribución

La técnica del derrame en materia de valorización aplicado en las ciudades va la de la mano con la distribución de cargas tratado previamente, y se ejecuta en la etapa de factibilidad del proyecto donde se realizan los estudios definitivos que incluyen los diseños de construcción y se determina si las obras serán financiadas a través de la contribución. En esta etapa se define el censo de predios y propietarios para la zona de influencia, este cruce de información resulta de las bases de datos de Catastro versus las bases de datos del notariado y registro, para concluir a cuantos inmuebles se le aplica el derrame de valorización, con sus respectivos propietarios²⁸.

Bajo ese orden ideas, es importante describir más a fondo cómo funcionan los métodos más aplicados en Colombia por medio de los cuales se efectúa el cobro de la valorización, y de esta manera lograr el objetivo de este capítulo que es entender en detalle la técnica del derrame en esta contribución. Para este ejercicio, nos enfocaremos en 2 casos puntuales en ciudades que efectúan dos métodos distintos donde se ha evidenciado mayor desarrollo urbano y a la vez diferentes discrepancias.

Para ello vamos a analizar el Acuerdo Distrital 523 de 2013 proferido por el Concejo de Bogotá D.C, en el cual se reglamenta el cobro de la contribución, en su artículo 3 en concordancia con el Acuerdo 180 de 2005 artículo 7, modificado por el artículo 12 del Acuerdo 398 de 2009 y mediante Resolución distribuidora No 3312 de 2013 y demás normas concordantes; donde efectúa el Método de Factores de Beneficios. Que consiste en establecer un coeficiente numérico que tiene en cuenta las características diferenciales de los inmuebles, tales como área del terreno, estrato, nivel geoeconómico, densidad de los pisos, explotación económica y el grado de beneficio recibido²⁹. Acá prevalece el área de terreno y los beneficios no necesariamente económicos que adquiere los contribuyentes con ocasión a la ejecución de la obra.

En el método de factores de beneficios, **el área de influencia**, juega un papel muy importante “donde el criterio para establecerla y los grados de beneficio es que los predios deben tener cercanía y accesibilidad al proyecto registrando una mayor frecuencia de uso y que pueden beneficiarse directamente por la construcción de la obra según el impacto en los avalúos y condiciones económicas de los inmuebles, así mismo, otros factores influyentes son el tipo de uso del suelo, densidad, grado de beneficio asignado a cada lote, y la

ista73/PUB_ICDT_ART_SUAREZFIGUEROAJuanPablo_Reflexionessobrelacapacidaddepagoenrelacioncon tributosquerecaensobre bienes_conespecial_enfasisen%20inmuebles_RevistaICDT73_Bogota_15..pdf

²⁸ DÍAZ, SONIA. Ob. cit., 26 y 27.

²⁹ MALAGON, NANCY. Ob. cit., 518

capacidad de pago de los propietarios ³⁰. No obstante, respecto de este método se han generado distintas críticas por cuanto es muy difícil subjetivizar los predios más beneficiados conforme a la cercanía en la zona de influencia.

La distribución se hace proporcionalmente al Área Física del Predio y a sus características diferenciales. A manera de ejemplo, así funciona el coeficiente numérico en el método de factores de beneficios ³¹

$$A_v = A_f * (F_e * F_u * F_b * F_d) = 100 * 20 * 1 * 2,5 * 3 = 15.000$$

Donde:

A_v = Área Virtual del predio. = 15.000

A_f = Área Física del terreno = 100 m²

F_e = Factor Estrato = 20 (estrato alto)

F_u = Factor Uso = 1 (vivienda)

F_b = Factor Beneficio = 2.5 (máxima cercanía)

F_d = Factor Densidad = 3.0 (densidad media)

Factor de conversión

Es el VALOR QUE DEBE PAGAR CADA M² VIRTUAL

$F_c = M_d / \sum \text{Áreas Virtuales}$

Donde:

F_c = Factor de conversión

M_d = Monto distribuible o Valor de las obras

EJEMPLO: M_d = US\$400 millones

$\sum \text{Áreas Virtuales}$ = 1.500.000.000

FC = US\$0,267

Contribución = 15.000 * 0,267 = US\$4.000

Este monto puede ser pagado a 3 o 5 años.³²

Respecto el método de factores de beneficios, Bogotá estima que el beneficio obtenido es demostrable asociándolo a la movilidad reduciendo los tiempos de viaje, costos de traslado mejorando la movilidad, por lo que en consecuencia esto interfiere en el impacto de la valorización del suelo ³³. Y en definitiva se enfoca en un beneficio local y no general.

Se evidencia que el método aplicado en Bogotá, su técnica de derrame no cumple con todos los principios constitucionales de dicho tributo; entre ellos el de equidad por cuanto al ser un procedimiento que mide beneficios de carácter sociales más que económicos, si bien resulta para los ciudadanos una mejor calidad de vida en aspectos de movilidad, no compensa ese cobro en conjunto con el real incremento de la propiedad inmueble. Ahora bien, en Bogotá la movilidad es un factor relevante por el múltiple flujo de vehículos pero

³⁰ BORRERO, OSCAR. Ob. cit.

³¹ BORRERO, OSCAR. “Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana” [En línea] 2013, 8. Documento de trabajo para del Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/borrero-wp14ob1sp-full_0.pdf

³² *Ibíd.*, 9

³³ *Ibíd.*, 13

en otras ciudades más pequeñas dicho factor no es tan significativo, por lo tanto no se está evaluando la ciudad como un todo que implique mayores beneficios a todos los ciudadanos.

El otro método utilizado en ciudades como Medellín para la distribución del beneficio es el de doble **avalúo por muestreo**³⁴, y la manera como funciona este método es; en primer lugar se cuenta con dos avalúos de los inmuebles ubicados en la zona de influencia, donde se realiza un primer avalúo antes de ejecutar la obra y el segundo una vez culminada, como si la obra ya estuviera en funcionamiento, con el propósito de determinar con precisión cuál fue el mayor valor obtenido por estos inmuebles con ocasión a la construcción de la obra³⁵, mediante este método el cobro de la contribución se efectúa posterior a la ejecución de la obra.

El mayor valor de un predio es la diferencia del valor de la tierra con y sin proyecto, afectado por un factor de corrección según la actividad económica a la cual esté dedicado. Así, sea: V1 = Valor de la hectárea sin proyecto, V2 = Valor de la hectárea con proyecto, DE = Destinación económica del predio, AE = Área económica del predio (Área que es posible explotar económicamente del predio), MV = Mayor Valor del predio.

$$\text{Entonces: } MV = AE * (V2 - V1) * DE^{36}$$

Dicha metodología ha sido aplicada con fundamento en el Acuerdo 58 de 2008 Estatuto de Valorización Medellín, Acuerdo 7 de 2012 (POT) y mediante Resolución 094 de 2014 Numeral 29³⁷. No obstante, para el cálculo de la contribución a la valorización si efectúa el Método de factor de beneficio, implementado en Bogotá y demás ciudades.

De los métodos referenciados, es conveniente precisar las diferencias que se presenta en las etapas de la contribución, donde la distribución del **beneficio local o general** se efectúa en el acto administrativo de liquidación. Por un lado, el beneficio local se define como el mayor valor económico que adquieren o han de adquirir los inmuebles y es cobrado a quienes estén en la zona de influencia de la obra. Ejemplo de ello, es el acuerdo 724 de 2018 del Concejo de Bogotá, el cual establece el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras de infraestructura vial y de espacio público en el Eje Oriental El Cedro, Eje Córdoba, y Eje Zona Industrial.

Por su parte, el beneficio general, se entiende como el bienestar generado a la comunidad por la ejecución de las obras, expresado en la capacidad económica de la tierra. Un ejemplo de beneficio general, es el acuerdo 16 de 1990, en el que explica que causan Valorización por Beneficio General, los conjuntos de obras de interés público, de amplia cobertura

³⁴ Acuerdo 8 de 2008. Estatuto de valorización Medellín, artículo 8.

³⁵ MALAGON, NANCY. Ob. cit., 517

³⁶ PINEDA JARAMILLO, JUAN DIEGO. *Contribución de Valorización*. Medellín, 2010.

³⁷ Para lograr una distribución equitativa, se utilizó la metodología de beneficio local, mediante el doble avalúo por muestreo, conforme a lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo 58 de 2008, para el cálculo de la contribución de valorización se utilizó el método de factor de beneficio, regulado en el literal e) del numeral 6 del artículo 45 del Estatuto de Valorización.

relacionados con el sistema vial general de la Ciudad, en especial las vías clasificadas por las Normas vigentes como V-0, V-1, V-2, V-3, y V-3E; troncales o vías férreas; los sistemas de transporte especializado, exceptuando el Metro, y las demás obras que en su oportunidad el Concejo de Bogotá apruebe por solicitud del Alcalde Mayor de Bogotá.

La diferencia, básicamente radica en que si el cálculo del beneficio se realiza por la metodología de beneficio local, la contribución será proporcional al beneficio de cada inmueble y si la metodología utilizada corresponde al beneficio general, la contribución se calculará en proporción a la capacidad económica de la tierra.

Para el caso en estudio, como se ha mencionado la metodología utilizada para la distribución de cargas en Bogotá es de factor de beneficios; y en la ciudad de Medellín aplica el de doble avalúo. Por consiguiente, es en esta instancia donde se presenta el debate jurídico desde la perspectiva del derecho urbano y fiscal, toda vez que se ha evidenciado más equidad en el método de doble avalúo, por cuanto cumple más con el fin de la valorización que es el incremento económico del bien inmueble, contrario al factor de beneficio que conlleva un análisis con fines sociales en términos de mejorar la calidad de vida.

Colorario a lo anterior, se desprende la técnica del derrame en la valorización efectuado para determinar la cantidad de inmuebles y los propietarios sujetos pasivos de la contribución y acá influye drásticamente el método aplicado en la distribución del beneficio, donde se denota ese vacío jurídico por parte del legislador en la definición del sistema y método, que ha conllevado a que sean las entidades territoriales quienes implementen bajo su discrecionalidad dichos métodos, partiendo de la realidad urbanística de la ciudad, donde cada autoridad administrativa tiene diferentes perspectivas y necesidades socioeconómicas.

En ese sentido, es menester anotar, que si bien existe el vacío jurídico en la ley respecto el sistema y método, la jurisprudencia ha definido de manera efímera conceptos a tener en cuenta para aplicarlos en los elementos de este tributo. Bajo esos términos, pese a la falta de definición normativa de dichos métodos las entidades territoriales no pueden olvidar el sustento legal de lo estipulado en la Ley 388 de 1997 en su artículo 2 que contempla los principios del ordenamiento territorial y en su Numeral 3 señala que “la repartición de cargas y beneficios debe ser equitativa”. Esto es importante enfatizarlo, en aras de entender que en la aplicación de esos métodos, “este principio tiene una connotación jurídica y ha sido definido así, como un mandato de optimización previsto en la Ley 388 que busca, en la mayor medida de lo fáctica y jurídicamente posible, que exista equidad en el reparto de las cargas y los beneficios que genera determinada actuación urbanística y que permea las actuaciones administrativas en el marco del ordenamiento territorial”.³⁸

³⁸ HERNÁNDEZ, CATALINA. “*El contexto jurídico de las cargas urbanísticas y el principio de reparto equitativo*”. Tesis Doctoral, Bogotá, Universidad del Rosario, facultad de jurisprudencia, 2019, 51 y 52.

Lo anterior, también conlleva a un interrogante y es bajo qué parámetros se califica, cuál de las metodologías es más equitativa aplicado a los contribuyentes en Bogotá y Medellín, este panorama se resuelve en cada caso concreto donde los factores se evalúan conforme al área del terreno, zona de influencia, ubicación, distancia, distribución de beneficios, entre otros y consecuentemente priorice la equidad para los contribuyentes. Cabe resaltar, que cada autoridad aplica el método que considera más conveniente, de los que están establecidos en las normas.

Así las cosas, se considera que un buen ejemplo de aplicación de distribución de cargas y métodos basados en principios de equidad, es el de Medellín con el proyecto de valorización El Poblado, en el que se usó como metodología para calcular la contribución el DOBLE AVALUO POR MUESTREO, basado en el acuerdo 58 de 2008 que crea el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín, y en su artículo 8, señala “Doble avalúo por muestreo. Consiste en avaluar en un mismo periodo o fecha, la tierra, sin obra (situación actual) y con obra, como si estuviera ésta construida y en funcionamiento, considerando situaciones homogéneas y/o análogas con los predios y/o inmuebles similares. La metodología para seleccionar el número de puntos a evaluar de la zona de estudio, se realiza por un sistema de muestreo, determinando el nivel de confiabilidad y el grado de error esperados”.

Entonces, ¿Cómo se hizo el cálculo en Medellín de ésta contribución? Se definió en proporción a la capacidad de los inmuebles de obtener beneficio y ello tiene como fuente de información el estudio de valores de la tierra, realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, que compara los valores del suelo antes de las obras y con las obras ya realizadas. Posteriormente, los valores que arroja el resultado se cruzan con 15 factores (positivos o negativos) que intervienen sobre el beneficio, dependiendo de las características, ubicación, usos y demás particularidades del inmueble.³⁹ Los elementos principales que determinan el cálculo de la contribución son el estudio de valores de la tierra y las características de los inmuebles. Por lo cual, se hace necesario aclarar, que el avalúo catastral y el estrato de la vivienda no son elementos que inciden en el cálculo.

De manera más específica, en Medellín se utilizó el método de doble avalúo por muestreo, siguiendo como procedimiento el siguiente:

1. Primeramente, se seleccionó un área de estudio, precedida de la zona de citación establecida en la resolución 725 de 2009, y ante las reiteradas solicitudes de los miembros de la Junta de representantes, de voceros de la comunidad y del Concejo de la ciudad, la administración tomó la decisión de revisar la zona de citación y amplió el área de estudio a un perímetro mayor, incorporando al área de estudio los barrios vecinos.⁴⁰

³⁹ FONVALMED. “Lo que usted necesita saber sobre la contribución de valorización”. [En línea] Medellín, 2014. Disponible en https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2014/sabersobrevvalorizacionycobro.pdf

⁴⁰ *Ibíd.*, 20

2. Una vez definida el área de estudio, se procedió a determinar en la subdivisión política (comunas, barrios, corregimientos), las áreas de suelo y la sumatoria de avalúos catastrales del suelo como elementos de referencia para diseñar un muestreo de puntos a ser evaluados en cada una de las áreas
3. Seguidamente, se procedió a localizar los puntos en el territorio de acuerdo con la cantidad de puntos calculados para cada división de barrios y veredas.
4. Una vez demarcados los puntos en el territorio se procedió a realizar un proceso de contratación mediante un concurso de méritos para seleccionar la Lonja de la ciudad que realizaría los avalúos de cada sitio demarcado.⁴¹
5. En cuanto se entregan los avalúos por el contratista seleccionado se procedió a realizar el cálculo de la plusvalía que se estima se generará por el proyecto.
6. A continuación, se realiza el diseño de la muestra, para lo cual se utilizó el método de asignación óptima estratificada, aplicada paralelamente a las áreas de cada una de las divisiones políticas, y a los avalúos catastrales del suelo. ⁴²
7. En cuanto a la realización de avalúos, se hizo un concurso público entre las Lonjas de Propiedad Raíz que tuvieran su área de jurisdicción el Valle de Aburrá, en cumplimiento del decreto 1420 de 1998, el cual arrojó como resultado que la Lonja que realizaría los avalúos sería la Corporación Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, mediante el contrato 13 de 2009 del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín – FONVAL.

Por un lado, para los avalúos sin proyecto, de la tierra en cada uno de los sitios donde se localizaron los puntos a ser evaluados, se utilizaron las metodologías de mercado, método de renta el método residual y la consulta a expertos, teniendo presente la normatividad (Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 46 de 2006) y la resolución 620 de 2007 del IGAC.

Por otro lado, para los avalúos con proyecto, se evaluaron las variaciones esperadas en la movilidad y en el medio ambiente. Para el cálculo de los valores de la tierra en el escenario con proyecto se utilizó la metodología de cálculo por factores. La corrección por factores es uno de los métodos más utilizados en la práctica valorativa. Los parámetros o factores normalmente utilizados son aquellos relativos a las variables que explican el precio del activo a valorar. ⁴³

8. En último término, para la Factorización, se dividieron en dos grupos. El primero, corresponde a los factores que afectan la totalidad del predio (Las matriculas al interior

⁴¹ *Ibíd.*, 22

⁴² *Ibíd.*, 23

⁴³ *Ibíd.*, 28

del predio) y los inmuebles localizados en él. Un segundo grupo de factores se determinan independientemente para cada matrícula inmobiliaria. Los factores del lote son: 1. Factor de edificio (Fe). 2. Factor de riesgo (Fr). 3. Factor de estructuras (Fes). 4. Factor de servidumbres de servicios públicos (Fsv). 5. Factor retiro de quebrada (Frq). 6. Factor de topografía (Ft). 7. Factor de compromisos viales (Fcv). 8. Factor lote cero (Flcero) 9. Factor licencia. (Fli) 10. Factor sobre el área adicionada (Fzn) Los factores de los inmuebles son: 1. Factor de uso (Fu). 2. Factor de consolidación (Fc). 3. Factor de potencialidad (Fp). 4. Factor de movilidad (Fm). 5. Factor impacto de la construcción (Fic).⁴⁴

Dentro de este marco, los beneficios de las propiedades afectadas con el proyecto de valorización El Poblado, se evidencian en la medida en que se mejora su entorno, lo que quiere decir que si hay más y mejores espacios públicos, más posibilidades de acceso a la propiedad, una mejor movilidad en el sector, entre otros; el valor del inmueble sentirá dicho impacto.

En efecto, el “modelo Medellín” (aplicado en Manizales y otras ciudades) para la Contribución de Valorización por beneficio local calcula primero el beneficio estimado en términos de la plusvalía que se generará después, mediante el método del “doble avalúo simple” y reparte luego el cobro, siempre teniendo en cuenta la capacidad de pago. De ésta forma, se acerca más a la Participación en la Plusvalía por obras públicas.

Definitivamente, bajo este método aplicado en la ciudad de Medellín, se han financiado cerca del 80% del sistema arterial de la ciudad. Algunas de esas obras, son: la Avenida Oriental, la Avenida del Ferrocarril, la Avenida 80 – 81, la Carrera 60 – 65, la Avenida Bolivariana, el Sistema Vial del Río, las Calles Colombia, San Juan, la 33 y la 30, la canalización de las Quebradas La Iguaná, La Hueso y La Ana Díaz, entre otras. Los beneficios se traducen en mejoramiento de la movilidad y del espacio público.

Por consiguiente, en Medellín, el recaudo por valorización se considera positivo pese a las críticas de las obras. Debe señalarse, por tanto, que de los 70.000 contribuyentes que debían pagar por valorización, gravamen con el cual se financian 23 obras en la ciudad que, además de buscar mejoras en la movilidad del sector, aumentarían el valor comercial de los inmuebles aledaños, a fecha de 2017⁴⁵, se habían recaudado más de la mitad de lo que cuestan todas las obras, de las cuales 15 ya fueron entregadas, tres se encuentran en el proceso de ejecución y cuatro por ejecutar. Según el Fondo de Valorización de Medellín - Fonvalmed-, del balance de recaudación de este cobro, se registró un total de \$313.337.274.506. En resumidas cuentas, las grandes obras de valorización que se han hecho en Medellín han generado mucho desarrollo urbano. Por ejemplo San Juan, La Oriental, La Avenida El Poblado.

⁴⁴ *Ibíd.*, 84

⁴⁵ ALVAREZ CORREA, KELLY MELISSA. “Recaudo por valorización es positivo, pese a críticas por las obras”. [En línea]. Medellín, 13 de agosto de 2017. Disponible en <https://www.elmundo.com/noticia/Recaudo-por-valorizacion-es-positivopese-a-criticas-por-las-obras/357386>

En consecuencia, resulta pertinente ahora, establecer cuál de los dos métodos detallados anteriormente (de factores de beneficios en Bogotá, o de doble avalúo en Medellín) es mejor, en términos de cumplimiento de los fines para el que fue creada la contribución de valorización, y en aplicación de principios como la distribución de las cargas y la equidad, dejando ver la ciudad como un todo.

Para el caso de Bogotá, el último acuerdo que estableció el cobro de una contribución de valorización por beneficio local, fue el acuerdo 724 de 2018, tal como se reseñó en acápite anteriores. No obstante, el mismo se suspendió por una demanda que interpuso en la Procuraduría la candidata a la Alcaldía Ángela Garzón, hasta que las medidas cautelares se cayeron y volvió a tomar vigencia, con la idea de recaudar 906.000 millones de pesos que aprobó el Concejo en el 2018, para financiar 16 obras en la capital que incluyen aceras, ciclo rutas, obras de infraestructura vial, un puente peatonal, un corredor ambiental, un centro cultural y la reconstrucción de la zona industrial.

A Julio de 2019 se habían recaudado por concepto de contribución de valorización 60.000 millones de pesos pagados por 40.000 predios. De todas formas, el proceso jurídico continúa y el juez deberá emitir una sentencia que decida sobre la legalidad del cobro de valorización.

Según declaraciones de la directora del IDU, “Los dos criterios que definieron el monto a pagar de cada contribuyente dependió de la distancia del predio a la obra y de su avalúo Catastral. Entre más lejos y menor avalúo, menor el monto a cancelar y entre más cercanía y mayor avalúo más alto el monto a pagar. Sin embargo, se estableció un límite: lo máximo a pagar por los predios residenciales es el último pago de impuesto predial. Para los no residenciales máximo 2,5 veces el último impuesto predial”.⁴⁶

En este orden de ideas, resulta pertinente analizar, el acuerdo 523 de 2013, que usa el método de factores de beneficios explicado con anterioridad, ante la dinámica de suspensiones y actual cobro de la contribución de valorización del acuerdo 724 de 2018. La idea, es poder evaluar si se concretaron los beneficios con las contribuciones recaudadas en la ejecución de las obras programadas en Bogotá, pero, aparece un panorama desalentador. Según Boletín de prensa del IDU⁴⁷, en su informe, anotó que de las 10 obras que los bogotanos financiaron con el pago de la valorización impulsada por Acuerdo 523 de 2013, sólo una de ellas se concluyó y se puso al servicio de la ciudad en la anterior vigencia. Se trata de la avenida Colombia o carrera 24, que comprendía la adecuación de un carril adicional por calzada y construcción de andenes en una longitud de 300 metros, comprendidos entre las calles 76 y 80.

⁴⁶ EL TIEMPO. “Valorización no se ha suspendido y sigue recaudo con descuento”. [En línea]. Bogotá, 10 de junio de 2019. Disponible en <https://www.eltiempo.com/bogota/cobro-de-valorizacion-se-mantiene-porque-no-hay-orden-de-suspenderlo-373504>

⁴⁷ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU. “Valorización-Acuerdo 523 de 2013”. [En línea]. Bogotá, 1 de abril de 2016. Disponible en <https://www.idu.gov.co/blog/boletin-de-prensa-idu-1/post/valorizacion-acuerdo-523-de-2013-1132>

Esta problemática se ve reflejada en la pérdida de confianza de los ciudadanos en la administración, tal como aparece en el Balance de Obras de valorización por beneficio local en Bogotá⁴⁸, en donde la veeduría afirma que “a través del seguimiento a la ejecución de las diferentes obras realizadas con recursos de valorización se concluye que la mayoría han tenido que ser reprogramadas o los contratos han requerido prorrogas, lo que retrasa la entrega de las obras al servicio de la comunidad, lo que incide en la movilidad de la ciudad, en mayores costos de las obras, pérdida del impacto esperado, debido a los cambios, después de cinco años o más en la dinámica de las diferentes zonas de la ciudad, y en la pérdida de confianza de los ciudadanos en la administración”.

Una vez consultada la página de la Alcaldía de Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano-IDU-se encuentra que la Contribución por valorización, está suspendida por la Resolución 2779 de 2020 por motivos de salubridad pública y ante la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio nacional, pero solo en temas de actuaciones administrativas y contractuales.⁴⁹

En relación con la problemática expuesta, resulta indispensable analizar la normatividad aplicada en Bogotá con las Sentencias del Consejo de Estado⁵⁰, que han elaborado una consolidada línea jurisprudencial a partir de la cual ha sustentado los elementos principales de la contribución de Valorización en Colombia, referente importante que facilita su gestión a cargo de las autoridades competentes, y proporciona seguridad jurídica para su implementación.

Año	Radicado	Problema jurídico
1992	3283	¿Se violan los derechos constitucionales y legales de la comunidad cuando una ley ordena a la Nación atender la totalidad del costo de una obra pública, y posteriormente por resolución ministerial se ordena el cobro de contribución por valorización solo a los propietarios de un tramo de la carretera?
1992	3915	¿Fue violatoria de la Constitución Política de 1886 una norma expedida por el Alcalde de Bogotá, según la cual los propietarios de predios que pertenecieron a zonas de influencia de obras públicas, debían notificarla ante el IDU para que éste realizara el cobro del gravamen de valorización?
1993	4428	¿Procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos de carácter general, que autorizaron la construcción de obras viales y aprobaron el presupuesto para su realización, al haber incorporado obras nuevas que acrecentaron el valor de la contribución de valorización cobrada al demandante?

⁴⁸ VEEDURÍA DISTRITAL. “Balance de las Obras de Valorización por Beneficio Local en Bogotá”. [En línea]. Bogotá, Junio de 2019. Disponible en [http://veeduriadistrigral.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones 2019/Balance%20de%20las%20obras%20de%20valorizacion%20por%20beneficio%20local%20en%20Bogota%20VF%20\(19%20jun%2019\).pdf](http://veeduriadistrigral.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%2019/Balance%20de%20las%20obras%20de%20valorizacion%20por%20beneficio%20local%20en%20Bogota%20VF%20(19%20jun%2019).pdf)

⁴⁹ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU. *Contribución por valorización*. [En línea]. Bogotá, 6 de julio de 2020. Disponible en <https://guiatramitesyservicios.bogota.gov.co/tramite-servicio/contribucion-por-valorizacion/>

⁵⁰ VASQUEZ SANTAMARIA, JORGE EDUARDO. Artículo de investigación “La Valorización a partir de la Jurisprudencia del Consejo de Estado: Problemas Jurídicos y Elementos Esenciales como Contribución”. [En línea]. Medellín, 2014. Disponible en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/23119/19034>

Año	Radicado	Problema jurídico
1993	4037	¿Es posible delegar la administración y cobro de la contribución de valorización?
1993	4840	¿Son ilegales las normas que desarrollan el concepto de valorización por beneficio general en el Distrito Especial de Bogotá, entre otras cosas. Por gravar el universo de predios de la capital y adicionalmente por tener como base de la contribución de valorización el avalúo catastral?
1993	4661	¿Es ilegal la resolución del IDU que cambió el precio del metro cuadrado para el cálculo de la contribución de valorización de un predio inexplorado porque se había presentado un proyecto urbanístico que lo beneficiaría, aun cuando dicho proyecto nunca fue aprobado por Planeación Distrital?
1993	4962	¿Resulta procedente la acción de nulidad con el fin que sean declarados nulos los artículos de los acuerdos distritales expedidos por el Concejo de Bogotá y en los cuales se consagró y se fijaron los criterios para determinar las zonas de influencia de valorización por beneficio general, dado que según lo argumentan los demandantes, la ley 9 de 1989 derogó tácitamente este pago?
1994	5443	¿Puede el Fondo Rotatorio de Cundinamarca imponer el cobro de contribución de Valorización para las obras que tengan como finalidad el mantenimiento de las vías, aun cuando la normatividad excluye dichas obras como generadoras de gravamen?
1994	5191	¿Puede la Junta Directiva de Valorización imponer el pago de la contribución para el financiamiento de la emisión de la señal de televisión, aun cuando por un lado, la competencia para imposición de este gravamen la tienen los concejos municipales, y por el otro, el Ministerio de Comunicaciones no había autorizado la emisión de las señales?
2000	9536	¿El Ministro de transporte está facultado para decidir cuáles son los prospectos de obras públicas que generan el cobro de contribución de Valorización, así como para determinar las obras nacionales que se financian a través del tributo de Valorización?
2009	16121	¿Debe declararse nula la expresión “por el sistema de Valorización” contenida en el artículo 2 del Acuerdo 30 de 1994 del Concejo de Fusagasugá?
2009	16732	¿Resulta procedente anular la Resolución 5100 del 26 de octubre de 1998 proferida por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU mediante la cual asignó la contribución de Valorización por beneficio local ordenada por los Acuerdos 25 de 1995 y 8 de 1998 a los predios beneficiados por el conjunto de obras de la ZONA EJE 5 incluidas en el Plan de Desarrollo “FORMAR CIUDAD”, y en consecuencia, resarcir los derechos del accionante?

Fuente: Elaboración propia. Basado en información del artículo “la valorización a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado: problemas jurídicos y elementos esenciales como contribución”.

De las sentencias relacionadas en el cuadro anterior, se puede concluir que el Consejo de Estado aclaró de manera reiterada, que si bien es cierto que de conformidad a lo establecido en la disposición constitucional, la administración se encuentra facultada para fijar las tarifas de contribución, también es cierto que esta facultad no puede ser arbitraria, es decir sin abandonar el criterio del costo-beneficio y demás factores legales intervinientes para fijar las tarifas, tales como: a) Costo total de la obra (inversión más imprevistos); b) el beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados; c) la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados; d) razones de equidad.

Por último, es conveniente anotar, después de detallar los métodos utilizados en Bogotá y Medellín, como ciudades referentes en el país, y ver con ejemplos claros, el beneficio concreto con estas técnicas del derrame, que por el método de doble avalúo hay una

distribución más equitativa de las cargas, y un cumplimiento más profundo de los fines de la contribución de valorización, que es la adquisición de un mayor valor con la ejecución de las obras públicas, que no solo se traduzca en beneficios sociales o ambientales de movilidad y espacio público. En el caso de Medellín, su técnica impacta no solo a los predios influenciados directamente por el sector donde se realizan las obras públicas, sino a toda la ciudad.

4. Un Problema a Resolver, Obras Públicas que Desvalorizan, Tensión con Derechos Individuales

Teniendo en cuenta las metodologías implementadas para la distribución del beneficio y el cálculo de la contribución a la valorización, surge otro aspecto relevante en cuanto a los impactos negativos de las obras públicas, y si los factores que evalúan el reparto de cargas y beneficios incluyen las afectaciones por posibles causas de fuerza mayor o caso fortuito, o si la obra que en principio se financió con la contribución para obtener un beneficio al contribuyente en realidad resultó desvalorizando el inmueble o desmejorándolo socialmente en su calidad de vida.

Por supuesto, dentro de la investigación realizada no se encontró información sobre la posible desvalorización de los predios, ya que en las páginas oficiales del IDU, para el caso de Bogotá o de Fonvalmed para el caso de Medellín, solo especifican la normatividad aplicada y resuelven las dudas más frecuentes de los contribuyentes sobre los proyectos de valorización, cuando, cuánto y cómo pagar, los recursos que tiene el ciudadano para interponer una inconformidad (reposición contra el acto administrativo de distribución), los principales beneficios de los propietarios con la realización de las obras, entre otros aspectos de la misma índole.

No obstante, sobre el tema de la posible desvalorización de esos predios o de estudios que demuestren desvalorización de los inmuebles por la ejecución de determinada obra pública no hay mucha mención. La única referenciación sobre este aspecto tan importante fue en Medellín, en la página de la Alcaldía que expresa *“En los estudios de valores de la tierra se tiene en cuenta tanto la valorización como la desvalorización. Para el caso de este proyecto, la desvalorización debida a una obra puede estar neutralizada con el beneficio de otras. En el caso de que no haya un beneficio y la valorización sea cero, no se hará cobro de la contribución”*⁵¹.

Sin embargo en Colombia, está demostrado que algunas obras públicas desvalorizaron los predios. Si apelamos a un ejemplo en la Capital de Colombia Bogotá, vemos como la obra del puente de la calle 53, no solamente género “Grado de Beneficio” sino también “Grado de Perjuicio”. De este modo, se evidencia que las intersecciones viales, generan

⁵¹ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *“Preguntas frecuentes sobre Valorización”*. [En línea]. Disponible en <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://69af993157209da430a382d1552d863d>

desvalorización⁵². Sobre este caso emblemático el Consejo de Estado declaró la responsabilidad del Estado precisando: “Se puso en evidencia que la obra del puente de la 53 con la carrera 30 produjo un daño de carácter excepcional a los dueños del inmueble aledaño a dicha obra (número 28A-05 de la calle 53). Daño o perjuicio que no surge de una falla del servicio (la actividad de la entidad demandada fue legítima) sino del hecho de habersele impuesto a los demandantes una carga especial en beneficio de la comunidad. Carga que rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas (forma del principio general de la igualdad ante la ley)”⁵³. En todo caso, se hace necesario recurrir a más fuentes jurisprudenciales, donde se puede analizar las afectaciones particulares que han generado ciertas obras públicas y que han probado incidir en la desvalorización de sus predios.

Si bien es cierto que bajo el criterio de beneficio común, se legitima el cobro de la contribución a la valorización, también lo es, que existen unas excepciones en donde en vez de valorizar los predios, sea la obra pública la causa de la depreciación del inmueble. Bajo esta perspectiva, la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha concluido que el propietario del inmueble tendría derecho a una indemnización, bajo la figura legal de daño especial, para reconocer el daño ocasionado al ciudadano al desvalorizar su propiedad. Dentro de los pronunciamientos jurisprudenciales que desarrollan los casos de afectaciones o delimitaciones del derecho de propiedad, es importante destacar, las 4 hipótesis de Responsabilidad del Estado⁵⁴:

1. Ocupación del bien inmueble
2. Responsabilidad por afectación de propiedad privada generada por obras públicas. Para el caso que nos ocupa, éste es el fundamento jurídico del Régimen de Daño especial donde en principio la Administración ejerce una actividad lícita (Construcción de una obra) pero causa daños. Que genera a los afectados soportar una carga excepcional o un mayor sacrificio que rompe la igualdad ante las cargas públicas.
3. La mal llamada ocupación jurídica de bienes inmuebles.
4. Responsabilidad del Estado por delimitación del derecho de propiedad, que se divide en dos vertientes: 1. Responsabilidad del Estado por afectaciones al interés general. 2. Responsabilidad del Estado por reglamentación general de los usos del suelo.

Un caso que ilustra ésta problemática planteada, y en el que se ven enfrentados derechos individuales como la intimidad y la seguridad en el uso de un bien privado, es el de la construcción de una obra pública- un puente peatonal- en el municipio de Cajicá, realizada

⁵² BORRERO, OSCAR. “Contribución a la valorización en Colombia” Ob. cit., 24

⁵³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 30 de enero de 1987, Exp. 4493, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

⁵⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 66001-23-31-000-1999-00671-02(33113) C.P.: Hernán Andrade Rincón. Bogotá, 26 de agosto de 2015.

en beneficio de la comunidad, pero que afecto la claridad y luminosidad de un predio (**afectación paisajística**), hizo que perdiera su privacidad, generó inseguridad, haciendo que la propietaria soportara una carga excepcional y un mayor sacrificio frente a los demás concretados en la desvalorización de su inmueble. En el fallo, se concluye que *“se rompió la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. De manera que, cuando la administración actúa lícita y correctamente en aras del interés general, como ocurre en este caso, pues la construcción del puente peatonal contribuye, sin duda, al desarrollo y adecuación del municipio de Cajicá, no se le puede endilgar falla del servicio, pero ello no obsta para que, en los casos en los cuales se verifique que con esa actuación lícita se causó un daño que el particular afectado no estaba obligado a soportar, se ordene la correspondiente indemnización de perjuicios”*⁵⁵

En el mismo sentido, se presenta otro caso, amparado en la acción de reparación directa, en que la Secretaría de Obras Públicas de Antioquia construyó un puente de concreto, sobre el río Cauca, y existía un barrio Marquetalia, que se vio afectado por las obras relativas al acceso del puente, pues se construyó un terraplén, que generó que las casas quedaran a un nivel inferior al de la vía. La realización de la obra trajo consigo problemas a los inmuebles de los demandantes: i) Desnivel de las viviendas sobre el nivel de la vía de ingreso al puente ii) inundaciones permanentes que obligaron a realizar la construcción de obras para contener el agua, y iii) depreciación del valor de los predios, establecimientos comerciales y casa⁵⁶.

En esta sentencia, se resalta que no se puede endilgar falla del servicio por razón de la licitud de la actuación *“pero ello no supone que en los casos en los cuales se verifique que con la misma se hubiere causado un daño a un particular que no estaba obligado a soportar, se ordene la correspondiente indemnización de perjuicios”*. En este caso, los demandantes debieron soportar una carga excepcional y un mayor sacrificio que se concretó en la desvalorización de los inmuebles por la falta de visibilidad del mismo al encontrarse a desnivel de la vía de acceso al puente, por la imposibilidad del acceso vehicular, así como en la disminución de las ventas de los establecimientos comerciales y posterior cierre, daños en virtud de los cuales se puede concluir que respecto de los actores se rompió la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.

En sentido diferente, se encuentra el caso de la construcción del *“cruce a desnivel de la calle 15 con autopista sur”* de la ciudad de Santiago de Cali, acá los demandantes controvirtieron la desvalorización de sus predios a causa de esta obra de infraestructura que iba generar un beneficio para la comunidad, pero terminó a afectando su intimidad, niveles de polución y ruido y pérdida de panorámica visual. Sin embargo, el Consejo de Estado al valorar bajo las reglas de la sana crítica el acervo probatorio, precisa que el dictamen

⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00126-01(43872). [En línea] Bogotá D.C., 16 de agosto de 2018. Disponible en https://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/WhatsApp_2018/da%C3%B1o_especial.pdf

⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número: 05001-23-24-000-1994-00006-01(22130). Bogotá D.C., 9 de mayo de 2012.

pericial carece de fundamentación técnica y científica, no son claros los conceptos de desvalorización y depreciación, y lo que se tenía que demostrar era el grado de afectación y su incidencia negativa en cada uno de los predios⁵⁷. Por lo tanto, se resuelve que no hubo rompimiento de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, por ende no hay responsabilidad del Estado.

Otro litigio en el que tampoco se declara la responsabilidad del Estado, fue en el cual el demandante alegó que sufrió un daño antijurídico consistente en la desvalorización del predio de su propiedad ante la construcción de un intercambio vial de la calle 31 (Itagüí) y la calle 60 sur (Sabaneta), que afectó el acceso vehicular a la bodega que tenía arrendada. No obstante, aquí el daño antijurídico no se pudo considerar, ya que no se probó la existencia ni la pérdida o disminución de cánones de arrendamiento de la bodega de propiedad del demandante como tampoco la reducción de su valor comercial. ⁵⁸ Se resalta que el demandante presentó un documento como avalúo del inmueble que no fue solicitado como peritaje ni decretado como tal, dado que no reunía los requisitos establecidos en los artículos 218 a 220 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual fue valorado como un documento privado emanado de terceros.

Dentro de este orden de ideas, se hace necesario concretar que las afectaciones a derechos individuales que hacen acreedores a los propietarios de una indemnización bajo la figura de daño especial en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ante la desvalorización o depreciación de los predios por la ejecución de una obra pública, son de diferentes clases: por inseguridad, afectación paisajística, a la intimidad, contaminación del medio ambiente; entre otros.

De todas formas, se debe precisar que radica en cabeza del demandante el acervo probatorio en el proceso, esto es de vital importancia pues le corresponde demostrar la desvalorización del predio presentando el avalúo del bien antes de la realización de la obra pública y después de la terminación de la misma, pues no basta con la mera afirmación de su afectación, sino que a través de la carga del prueba con los diferentes medios probatorios idóneos como dictámenes periciales, que cumplan los requisitos legales y el procedimiento previsto para los avalúos, pruebas testimoniales, registro fotográfico entre otros, con el fin de que conduzca al convencimiento del juez que hubo una desvalorización de los predios y afectaciones a causa de la ejecución de la obra pública.

Igualmente se concluye que pese a que prima el interés general sobre el particular para la ejecución de obras públicas donde se beneficia toda una comunidad, y es argumento suficiente para el cobro de la contribución a la valorización, hay unos casos excepcionales donde se rompe la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, y el particular es

⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicación número: 76001-23-24-000-2000-02598-01(31065) Bogotá D.C., veintidós (22) de junio de dos mil dieciocho (2018).

⁵⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00383-01(51286). Bogotá D.C., 6 de febrero de 2020.

afectado y se ve obligado a soportar un daño o perjuicio con la obra ejecutada y es en estos casos donde se endilga la responsabilidad del Estado por daño especial, por cuanto a pesar que de ser un actividad lícita del Estado, el contribuyente no tiene el deber jurídico de soportar esa carga que le vulnera derechos fundamentales, económicos, sociales y ambientales.

5. El Incumplimiento de los Fines de la Valorización y sus Consecuencias Jurídicas

La contribución por valorización, es un músculo de financiación de las ciudades, que tiene por una parte, unos fines de carácter económico que se traducen en ventajas patrimoniales para el propietario de los predios adyacentes a las obras públicas a nivel nacional, departamental y municipal. A su vez, cumple con unos fines relacionados con el desarrollo urbanístico y social de la ciudad.

Sin embargo, como ha demostrado en apartados anteriores se han evidenciado unas incidencias negativas en este tributo, donde la Administración Pública quebranta algunos principios tributarios como el de equidad, que afectan en su integridad el derecho a la propiedad y el patrimonio de los contribuyentes. A su vez, cuando se ejecutan obras que no generan beneficios sino por el contrario desvalorizan los predios, conllevando a unas consecuencias jurídicas que desnaturalizan los fines de la contribución y por ende afecta la infraestructura en la ciudad.

En este acápite, se centra la atención desde dos perspectivas, uno los aspectos positivos en el desarrollo urbanístico que trae beneficios para la ciudad cuando se invierte en debida forma esta contribución por obras. Y por otro lado, la problemática jurídica que se genera cuando no se cumplen con los objetivos de este tributo y por consiguiente no permite a las entidades territoriales darles cumplimiento a sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Bajo este contexto, es preciso indicar que este punto tiene poco desarrollo en la ley y la doctrina por lo que las consecuencias negativas de no invertir en las obras en el ámbito urbano son conclusiones de la investigación analizada en este capítulo.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997, la planificación de la ciudad ocupa un lugar preferente, pero no solo desde la perspectiva del uso del suelo, sino para incorporar objetivos, políticas, estrategias y disposiciones normativas que tienen en cuenta el entorno regional, el desarrollo económico, social y cultural del municipio y la imperatividad de conservar valores históricos, artísticos y ambientales. Surgiendo de esta manera el crecimiento de la ciudad desde el punto de vista económico, que va de la mano con la competitividad. En este marco el protagonista es el Plan de Ordenamiento Territorial que se constituye en un instrumento indispensable para el desarrollo del municipio.⁵⁹

⁵⁹ RINCÓN, JORGE. *“Planes de Ordenamiento Territorial, Propiedad y Medio Ambiente”*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, 20 y 21.

A causa del acrecentamiento de las poblaciones, del extraordinario incremento de los medios de transporte urbano y de la apetencia generalizada de mayor bienestar en todo ambiente donde ha de convivirse, se hace necesario asegurar el desarrollo adecuado, técnico, arquitectónico e higiénico, de las ciudades. La preocupación por el tema urbano y el mejoramiento de las ciudades es cada día mayor. Las ciudades se destacan por lo equitativas que son con sus habitantes y en esto las obras de infraestructura cobran gran importancia, al traer mejoramiento de las condiciones de accesibilidad⁶⁰.

El urbanismo se refiere a la proyección y desarrollo de espacios adecuados para una ciudad ordenada, lo cual engloba el diseño armónico y la construcción articulada de plazas, vías, urbanizaciones residenciales, infraestructuras adecuadas para el comercio, la industria, la educación, el deporte, etc. En otras palabras el urbanismo se entiende como el conjunto de normas de ordenamiento urbano, orientadas para mejorar la habitabilidad de las ciudades, prevenir la adecuada dotación de los servicios públicos, evitar su crecimiento anárquico y reducir los efectos negativos de fenómenos sociales como la acelerada expansión.⁶¹

En las últimas décadas, el país ha enfrentado un acelerado proceso de urbanización. La búsqueda de oportunidades y el cambio demográfico han hecho de las ciudades los espacios ideales para la búsqueda de bienestar y ascenso social. Por lo tanto, no contar con una correcta planificación de la ciudad generará un crecimiento urbano informal y menor competitividad. Una ciudad que crece y se construye de manera informal, tiene efectos nocivos para su desarrollo: incremento de informalidad económica, baja competitividad, menor acceso a la vivienda, deterioro ambiental, infraestructura de movilidad y de servicios públicos deficientes, ausencia de equipamientos sociales y reducida calidad del espacio público, son rasgos de una ciudad no planificada⁶².

Por ello, hay elementos que conducen a una correcta transformación de ciudad, que hacen necesario la existencia de obras públicas que traigan mayor y mejor espacio público e infraestructura, provisión de equipamientos sociales y la prestación de servicios esenciales, planeación con visión a largo plazo, gestión efectiva y oportuna del suelo urbanizable, proyectos de vivienda para todos los segmentos de la población.

Ahora bien, cuál es entonces la importancia de las obras públicas para el desarrollo de la infraestructura y la cohesión social? La construcción de infraestructura en general es parte de lo que necesita una ciudad para garantizar el desarrollo socio-económico de sus habitantes, para optimizar el tiempo de sus desplazamientos, para facilitar el acceso a los

⁶⁰ LOPEZ, HAROLD. *“Licenciamiento Urbanístico y Debido Proceso en el Trámite y Resolución de Solicitudes en Colombia”*, Universidad Santiago de Cali, 2019.

⁶¹ PINEDA, GLEISON. *Tesis El Poder del Derecho Urbanístico en la Asignación de Contenidos a los Cuatro Elementos Estructurales de la Propiedad Privada*. [En línea] Bogotá, Universidad del Rosario, 2009. Disponible en <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1537/17417223.pdf?sequence=7>

⁶² FORERO, SANDRA. *“Construcción Pilar de la Economía, El Desarrollo Urbano y el Avance Industrial”*, [En línea] 2017. Disponible en <http://fiic.la/blog/2017/03/27/construccion-pilar-de-la-economia-el-desarrollo-urbano-y-el-avance-industrial/>

bienes y servicios que ofrece, para disfrutar de un espacio público de calidad⁶³ Por lo tanto, cuando no se invierte en obras públicas, sobreviene una ausencia de desarrollo urbano; en otras palabras, no invertir en esas obras conlleva un atraso urbanístico.

Así las cosas, interesa conocer cuáles serían las consecuencias de no invertir la contribución por valorización como se ha planeado, dentro de los tiempos destinados, y qué implicaciones trae al contribuyente? Definitivamente, debemos evaluarlo desde dos posturas: por un lado, como afectaría al desarrollo de la ciudad; y por el otro, como afectaría al contribuyente. Qué pasa con ese dinero si no se invierte en las obras públicas? Se le devuelve al contribuyente o se reinvierte? Todas estas dudas, se resuelven al comprender que cuando no se invierte adecuadamente la contribución por Valorización a las obras públicas, trae unas consecuencias negativas para la administración y para la organización del territorio prevista en los respectivos POT, los cuales se discriminan a continuación:

En primer lugar hay un atraso social, marginación, desigualdad social a falta del crecimiento económico que se tenía previsto con la obra que no se realizó o terminó.

En segundo lugar, los tiempos destinados para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los POT para el desarrollo urbano no se estarían aplicando, debido a la falta de presupuesto para implementar las directrices, políticas y estrategias, metas y programas para el desarrollo físico del territorio y utilización del suelo.

En tercer lugar, el valor de la ciudad no se desarrolla, ni se consolida el modelo de ciudad propuesto, es decir la planeación de la ciudad como un todo que beneficie a los ciudadanos y se consolide un ambiente armónico.

En cuarto lugar, hay unas consecuencias de naturaleza jurídica. Se pierde una fuente de financiación legítima y legal para la ciudad. Hay circunstancias contractuales que han generado perjuicios económicos para la entidad contratante de una obra que se financia y paga con la contribución por valorización, ya es la propia entidad con dineros del tesoro público quien ha terminado de financiar esos proyectos de infraestructura, asumiendo costos financieros exorbitantes y condenas judiciales, que lo que han hecho es enriquecer al contratista⁶⁴. También se presentan obras inconclusas, que terminan en declaratorias de caducidad de los contratos estatales, teniendo efectos colaterales como afectación paisajística, pérdidas de empleo o deterioro comercial, focos de delincuencia entre otros que afectan la comunidad.

⁶³ MORALES, FELIPE. *La construcción de obra pública en Bogotá: pesadilla sin fin*. [En línea] Disponible en <http://combo2600.com/la-construccion-de-obra-publica-en-bogota-pesadilla-sin-fin/>

⁶⁴ NAVARRO, EDILBERTO. “*La contribución por valorización como mecanismo de financiación de obras públicas*”. Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo, VIII (16), Cartagena, 2016, 67-84.

En quinto lugar, es sobre el desarrollo social de las poblaciones menos favorecidas, que se tenía previsto en obras esenciales para erradicar la pobreza y favorecer la calidad de vida, como requisito indispensable de la ordenación urbanística.

Bajo ese orden de ideas, es pertinente resaltar, para el caso de Bogotá que ha sido un gran ejemplo a seguir respecto al recaudo de la valorización, que a pesar de tener dificultades técnicas y operativas en la Administración Pública, han influido de manera más alentadora factores políticos que han resultado relevantes en el desarrollo de la capacidad administrativa del IDU, propiciando planes en sentido práctico y estratégico. Esto aunado a la posición privilegiada de las obras viales en la agenda política ha determinado que los programas de la Contribución no solamente hayan estado en la mira del control político, sino en la agenda prioritaria de las administraciones responsables⁶⁵.

Finalmente, para concluir la línea precedente concerniente a las incidencias negativas, que ocurre en el escenario cuando el dinero recaudado con los recursos de valorización no se invierte para la financiación de las obras públicas? Para resolver este interrogante, nos remitimos al fundamento legal Acuerdo Distrital 528 de 2013 que señala la supresión de las fases III y IV que se tenían previstas para ejecutar algunas obras en la ciudad de Bogotá, sin embargo, no fue posible su cumplimiento. En consecuencia, en el párrafo 2 del artículo 2 ordena a través del Instituto de Desarrollo Urbano IDU comunicar la devolución de esos dineros a los contribuyentes previas a las compensaciones a que haya lugar con sus respectivas indexaciones. A su vez, en el artículo 7 del precitado Acuerdo establece otra causal de devolución de los valores recaudados a los contribuyentes cuando no se cumple con el plazo proyectado entre 2 y 3 años para dar inicio a las obras públicas.

De lo anterior, se desprende que debe mediar un pronunciamiento mediante Resolución por parte de la Administración Pública, donde se declare la devolución de los dineros que no fueron invertidos en las obras públicas determinadas para financiarse por medio de la valorización. Y por su parte los contribuyentes deben seguir el trámite de devolución correspondiente bajo los plazos indicados por el IDU. Frente a este trámite, el IDU ha informado que “A la fecha, de los \$144 mil millones a devolver, se han girado recursos por 100 mil millones de pesos aproximadamente, a cerca de 392 mil predios de los 720 mil que tienen derecho a este reintegro. Gracias a los propietarios que ya han realizado su trámite en debida forma, el proceso hoy tiene un avance del 54 %.” En esos términos, con dicha devolución por diferentes causales que puede ocurrir como retrasos en obras que ocasiona sobrecostos en la inversión o su defecto con la no ejecución de las obras se pierde la fuente de financiación para la ciudad y en consecuencia se deberá utilizar presupuesto del erario público.

⁶⁵ ACOSTA, PATRICIA. “Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones”, en Desafíos, Vol. 22 No. 1, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010, 15-53.

Conclusiones

- La contribución por valorización tiene una connotación social, tributaria, económica y de infraestructura urbana, a su vez es un deber constitucional para los contribuyentes contribuir al país, en ese orden también persigue para el contribuyente un beneficio por el incremento en su patrimonio debido al mayor valor que obtiene el inmueble con ocasión de las obras públicas.
- No hay unificación normativa en Colombia sobre el criterio de quién y cómo se miden los beneficios que reporta un bien inmueble con la ejecución de una obra estatal, pues siendo un criterio subjetivo, abriría la posibilidad de considerarse que la ejecución de una determinada obra no reporte beneficio, sino perjuicios a la propiedad inmueble, causando la depreciación del mismo. Hay casos específicos, donde no operó el criterio de beneficio común que legitima el cobro de la contribución a la valorización. Lo que en consecuencia, conlleva a una responsabilidad del Estado a través del título de imputación objetivo daño especial y unas indemnizaciones muy altas en contra del Estado.
- Se sugiere una mayor participación ciudadana, a través de los mecanismos estatales como veedurías donde se realice un seguimiento más detallado desde la planeación de las obras financiadas por valorización y las que fueron culminadas generaron beneficios a la comunidad y el mayor valor al propietario, así como también que dichas obras haya contribuido al desarrollo urbano propuesto.
- A pesar de la gran aceptación que tiene la contribución a la valorización, también tiene discrepancias entre los ciudadanos sobre todo los que pertenecen a estratos 4, 5, y 6 que por su capacidad de pago les corresponde una parte más onerosa de la contribución. En ese contexto, es necesario que el gobierno central, incluya como pilar fundamental en sus políticas públicas la priorización de las obras que generan beneficios y que a través de la educación tributaria los ciudadanos adquieran los conocimientos en relación con la importancia que tiene esa contribución y sus beneficios sociales y urbanísticos.
- Se recomienda fortalecer la estructura administrativa y fiscal de las entidades del orden territorial y nacional que por mandato constitucional se les ha delegado el cobro de la contribución a la valorización, con el fin de que se le de prevalencia a dicho recaudo, se sensibilice a la ciudadanía, consolidando la cultura tributaria y confianza entre el Estado y los contribuyentes lo cual juega un papel fundamental para el debido cumplimiento y disposición para cumplir con las respectivas obligaciones tributarias. Y que en efecto, la destinación de la contribución para la financiación de las obras públicas con los recursos de la valorización, se evidencie que están siendo invertidos en debida forma incentivando el progreso e infraestructura de la ciudad.

- Ciudades como Bogotá y Medellín que han efectuado una buena estrategia gerencial y administrativa aprovechando esta contribución a la valorización como fuente de financiación generando resultados favorables en el desarrollo urbano. Por lo anterior, deben servir de ejemplo con las demás ciudades capitales a nivel nacional con el fin de contribuir en un mayor y significativo crecimiento de la ciudad. En consecuencia, esto implica fortalecer más la administración pública estructuralmente, promover el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y un seguimiento por parte del Gobierno para acatar estos fines estatales. Así, en virtud de lo dispuesto en el artículo 334 del Constitución Política de Colombia en concordancia con el artículo 2 de la ley 388 de 1997, este instrumento de financiación se plasme como prioridad dentro del marco de sostenimiento fiscal, para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, el desarrollo urbano y una distribución equitativa de cargas y beneficios.
- La contribución por valorización debe exigir la demostración del impacto en los precios de los inmuebles y no solamente el beneficio social o la movilidad de sus ciudadanos. Puesto que no es lo mismo evaluar el efecto beneficio para la contribución de mejoras, que evaluar el beneficio de las obras que generen desarrollo en la ciudad y valorización de los bienes inmuebles.
- Hay casos específicos, donde no operó el criterio de beneficio común que legitima el cobro de la contribución a la valorización, en donde en vez de valorizar los predios, fue la obra pública la causa de la depreciación del inmueble.
- Teniendo en cuenta, que los sistemas y métodos no están definidos en la ley y solo se ha conceptualizado por desarrollo jurisprudencial, debería instituirse una normativa que consolide con fundamento en los principios tributarios de equidad e igualdad y el reparto equitativo de cargas y beneficios esa metodología de distribución y los factores de beneficios, pues si bien es una delegación de orden constitucional a las entidades territoriales y nacionales, ésta presenta múltiples diferencias y discusiones alrededor de los criterios subjetivos para la construcción de los factores que se seleccionan para hacer la distribución, como el de la densidad de cada predio para definir el área virtual (número de pisos, índices de construcción) y gravar el área construida, ya que el punto de partida es el área del suelo, el área de influencia para el reparto o liquidación de la CV (cuantificación del tributo que se impone a cada bien inmueble).
- De acuerdo a la experiencia y al progreso tan significativo en el marco urbano que ha tenido la ciudad de Medellín, se evidencia que la aplicación del método de doble avalúo por muestreo, es un método más equitativo que cumple con los beneficios económicos de valorización para el contribuyente y no solo con beneficios sociales o de movilidad. Por lo tanto, es un gran ejemplo para que más ciudades opten por este método que favorezca el desarrollo de la ciudad.
- La legislación no contempla las externalidades negativas que pueden incidir sobre los inmuebles que no se benefician especialmente y, por tanto, deban indemnizar a

aquellos afectados desfavorablemente, que verán reducidas las ventajas que obtendrían de forma individualizada, por la actuación inapropiada del ente local en la ejecución de la obra.

- La falta de planeación y estudios previos en las obras financiadas con recursos de valorización, implican retrasos que repercuten en sobrecostos de la inversión que deben ser asumidos por el Estado. Se considera que dichos proyectos liderados por la Administración deben ser aterrizados a la realidad y necesidades primordiales de las ciudades, no imponerse metas tan ambiciosas que no se logren cumplir y genere la devolución de los dineros recaudados por la contribución y por ende se pierda ese músculo financiero que coadyuva a mejorar el entorno urbano. Sin embargo, dicha contribución debe imponerse por parte de la autoridad delegada de forma equilibrada y tampoco pretenderse que todas las obras estatales deban financiar a través de la valorización.

Bibliografía

ACOSTA, PATRICIA. “*Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones*”, en Desafíos, Vol. 22 No. 1, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010.

Acuerdo 241 de 2008

Acuerdo 523 de 2013. Estatuto de valorización Bogotá

Acuerdo 8 de 2008. Estatuto de valorización Medellín

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. FONMALVED. Disponible en <http://fonvalmed.gov.co/proyecto-de-valorizacion/proyecto-de-valorizacion-el-poblado/historia-del-proyecto>

_____. “*Preguntas frecuentes sobre Valorización*”. [En línea] Disponible en <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://69af993157209da430a382d1552d863d>

ALVAREZ CORREA, KELLY MELISSA. “*Recaudo por valorización es positivo, pese a críticas por las obras*” [En línea] Medellín, 13 de agosto de 2017. Disponible en <https://www.elmundo.com/noticia/Recaudo-por-valorizacion-es-positivopese-a-criticas-por-las-obras/357386>

BORRERO, OSCAR “*Contribución a la valorización en Colombia*” [En línea] Bogotá, 2011. Disponible en <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/actividadesacademicas/gestion-del-suelo-area-metropolitana-fase-2-2011/ciclo-de-minicursos-la-gestion-del-suelo/minicurso-4-instrumentos-de-gestion-del-suelo/1241-contribucion-a-la-valoracion-en-colombia-borrero-oscar-2011-presentacion/file>

_____. “*Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana*” [En línea] 2013. Documento de trabajo para del Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/borrero-wp14ob1sp-full_0.pdf

_____. “*Evaluación de la contribución de valorización en Colombia*” [En línea] Disponible en <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/evaluacion-la-contribucion-valorizacion-en-colombia>

CASAL LOPEZ-VALEIRAS, J. M. *Aspectos Polémicos De Las Contribuciones Especiales Por Obras España*. núm. 211. REVL-1981.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicación número: 23001-23-31-000- 2009-00252-02(19228). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017)

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicación número: 76001-23-24-000-2000-02598-01(31065) Bogotá D.C., veintidós (22) de junio de dos mil dieciocho (2018).

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 66001-23-31-000-1999-00671-02(33113). C.P.: Hernán Andrade Rincón. Bogotá, 26 de agosto de 2015.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 30 de enero de 1987, Exp. 4493, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número: 05001-23-24-000-1994-00006-01(22130). Bogotá D.C., 9 de mayo de 2012.

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00126-01(43872). [En línea] Bogotá D.C., 16 de agosto de 2018. Disponible en https://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/WhatsApp_2018/da%C3%B1o_especial.pdf

_____. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00383-01(51286). Bogotá D.C., 6 de febrero de 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-606 de 2019

_____. Sentencia C-1003 de 2004.

_____. Sentencia C-734 de 2002.

DÍAZ, SONIA. “*Estudio sobre el cálculo de la contribución de valorización. Caso de estudio: proyecto de valorización el poblado (2.008)*” Trabajo de grado: Medellín, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Arquitectura. 2018.

EL TIEMPO. “*Valorización no se ha suspendido y sigue recaudo con descuento*” [En línea]. Bogotá, 10 de junio de 2019. Disponible en <https://www.eltiempo.com/bogota/cobro-de-valorizacion-se-mantiene-porque-no-hay-orden-de-suspenderlo-373504>

FIGUEROA, JUAN PABLO. *Reflexiones sobre la capacidad de pago en relación con tributos que recaen sobre bienes inmuebles*. [En línea] ICDT, 2015. Disponible en http://www.icdt.co/publicaciones/revistas/revista73/PUB_ICDT_ART_SUAREZFIGUEROAJuanPablo_Reflexionessobrelacapacidaddepagoenrelacioncontributosquerecaensobrebienes_conespecial_enfasisen%20inmuebles_RevistaICDT73_Bogota_15.pdf

FONVALMED. “*Lo que usted necesita saber sobre la contribución de valorización*” [En línea] Medellín, 2014. Disponible en https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2014/sabersobrevalorizacionycobro.pdf

<http://fenalcobogota.com.co/images/PDF2019/DEMANDA%20VALORIZACION.pdf>

INSTITUTO DE DERECHO URBANO. *La Valorización en Bogotá, D.C Obras y Proyectos*, 2007.

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU. “*Valorización-Acuerdo 523 de 2013*” [En línea]. Bogotá, 1 de abril de 2016. Disponible en <https://www.idu.gov.co/blog/boletin-de-prensa-idu-1/post/valorizacion-acuerdo-523-de-2013-1132>

_____. *Contribución por valorización*. [En línea]. Bogotá, 6 de julio de 2020. Disponible en <https://guiatramitesyservicios.bogota.gov.co/tramite-servicio/contribucion-por-valorizacion/>

Ley 388 de 1997

MALAGON, NANCY. “*Contribución de valorización*” Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017. Editor: Piza Julio “*Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano*”

PIZA, JULIO, INSIGNARES, ROBERTO. “*La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*” Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015. Editor: Insignares Roberto.

PIZA, JULIO. “*Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio*” Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

- PLAZAS VEGA, MAURICIO. *Hacienda pública y derecho tributario*. Bogotá, Temis, 2000. Bibliografía secundaria. Piza Julio. *Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio*. 2010.
- QUINONES, MARCIAL. Secretaría de infraestructura “*informe al concejo de Cali ejecución megaobras*” Abril 7 de 2018.
- RINCÓN, JORGE. “*Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*” Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2012.
- URIBE PINTO, ROBERTO. *La Contribución por Valorización. Teoría y Práctica*. Bogotá, Legis, 2001.
- VÁSQUEZ SANTAMARÍA, JORGE. “*La valorización a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado: Problemas jurídicos y elementos esenciales como contribución*” [En línea] Medellín, 2014. Disponible en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/23119/19034>
- VEEDURÍA DISTRITAL. “*Balance de las Obras de Valorización por Beneficio Local en Bogotá*” [En línea] Bogotá, Junio de 2019. Disponible en [http://veedurriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones2019/Balance%20de%20las%20obras%20de%20valorizacion%20por%20beneficio%20local%20en%20Bogota%20VF%20\(19%20jun%202019\).pdf](http://veedurriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones2019/Balance%20de%20las%20obras%20de%20valorizacion%20por%20beneficio%20local%20en%20Bogota%20VF%20(19%20jun%202019).pdf)