



## PUNTO DE PARTIDA ACERCA DEL COBRO DE VALORIZACIÓN EN BOGOTÁ 2019

Documento No. 29 – Abril 2019

### Resumen

*La valorización es una herramienta exclusiva de la legislación colombiana para financiar obras de interés público y mejorar las condiciones económicas de los propietarios de los predios. En el 2018 el Concejo de Bogotá aprobó un cobro de valorización. El dinero será recaudado durante el 2019.*

*Teniendo en cuenta esta realidad, este documento busca dar luces en lo que respecta a la herramienta de la valorización. Para lograrlo explora 1) el concepto mismo de valorización; 2) la historia de los cobros de valorización en Bogotá; 3) ofrece una explicación sencilla acerca de los cobros y las obras que se financiarán con estos cambios.*



## 1. ¿Qué es la contribución de valorización?

La contribución de valorización no es un impuesto sobre la propiedad. Es un gravamen sobre los poseedores de propiedades que se ven beneficiados por la construcción de una o un conjunto de obras públicas.

La valorización que se aprobó el año pasado es una valorización por beneficio local para la realización de obras específicas. Lo anterior significa que el propietario obtendrá un beneficio por la obra pública. Usualmente está asociado a que su predio aumenta su valor como consecuencia del proyecto.

Pero ¿qué es exactamente lo que se cobra? A continuación se describen algunos detalles que permiten aclarar de qué se trata esta imposición fiscal.

### 1. La contribución de valorización no es un impuesto.

Conceptualmente no se considera un impuesto, debido a que la contribución de valorización genera una contraprestación concreta por parte del Estado y no se grava a todas las personas sino a la parte de la población que tiene un inmueble que se beneficiará por la realización de la obra pública.

Mientras que los impuestos financian la operación general del Estado, sin contraprestación, la valorización tiene resultados concretos que trae ventajas especiales a la calidad de vida de un grupo identificable de ciudadanos. Su distribución está asociada a la equidad y a la ejecución de programas que buscan el provecho de la población general.

En palabras del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU:

*“La Contribución de Valorización es un mecanismo de financiación de obras de interés público. No es un impuesto, es una contribución que tiene destinación específica para la construcción de un conjunto de obras determinado y la cual pagan los propietarios y/o poseedores de bienes inmuebles que son beneficiados por la ejecución de dichas obras, ya que da como resultado que los bienes inmuebles adquieran un mayor valor y el propietario y/o poseedor obtengan una mejor calidad de vida.”* (Instituto de Desarrollo Urbano - IDU).

Vale aclarar que la valorización originalmente se definió como carga fiscal. Pero su uso ha obligado a que se ajuste conceptualmente a través del tiempo.

En el ordenamiento jurídico colombiano la primera vez que se introdujo la figura de la valorización fue en 1921 a través de la ley 25. Allí se concibió como un impuesto directo a nivel nacional. En 1966 con el Decreto Ley 1604 se ajusta la tipología y se considera una contribución. En palabras de Magda Cristina Montaña Murillo:

*“Desde el año 1966 con el Decreto-Ley 1604, artículo 1º, que luego fue acogido como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, se estableció el estatuto orgánico para la contribución de valorización, allí se unifica la denominación de la tipología de tributo bajo el nombre de contribución de valorización y se extiende la potestad de cobro a todas la entidades que ejecuten obras (nación, departamentos, municipios, distrito), así como el tipo de obras que pueden ser objeto de cobro, para el que se generalizan a todas las obras de interés público local.”*

## **2. La valorización es una contribución especial**

La valorización es una contribución especial por ser un recaudo que comprende una finalidad específica que causa beneficio social (Sentencia C-525 de 2003). Esto quiere decir que no se genera un cobro que se repite en el tiempo. Se paga una vez, y el dinero recaudado debe financiar un proyecto determinado. También queda claro que no se considera una contribución especial debido a los beneficios concretos derivados de la obra pública.

A su vez, consta de características particulares, el cobro de este tributo debe realizarlo los entes que cuentan con capacidad de disposición tributaria, a saber: el Estado, los departamentos, los municipios o distrito capital, y excepcionalmente las áreas metropolitanas. Para obtener la competencia del cobro de la valorización es necesario que el órgano representativo del ente, ya sea congreso, asamblea y concejo, aprueben la imposición del recaudo (Montaña Murillo, Magda Cristina, 2011).

Así, en nuestra ciudad, la valorización se cobra únicamente cuando la administración presente un proyecto de valorización y este sea aprobado por el Concejo de Bogotá.

## **3. La contribución de valorización puede ser de beneficio general o beneficio local**

La contribución de valorización tiene como dificultad técnica la definición acerca de cuánto debería cobrarse por razón de cuánto aumentaría el precio del predio por las obras en la zona.

Aunque a través del tiempo se ha buscado una definición más técnica acerca de cómo calcular esto, aún prevalecen dos maneras de determinar el beneficio de la valorización: para el beneficio general y para el beneficio local.

La valorización para el beneficio general surge de la ejecución de obras de interés público de amplia cobertura, dispuestas en diferentes lugares del Distrito *“o que por su trascendencia benefician a toda la ciudad”* (Proyecto de Acuerdo No. 195 de 2010, artículo 12).

Asimismo, define la valorización para el beneficio local como la ejecución de una obra o grupo de obras de interés público que se limita a determinada zona de la ciudad.

Los límites acerca de qué constituye un beneficio local y qué constituye un beneficio general, no son muy claros. Cuando se piensa en un ejemplo más específico, se podría argumentar que una obra genera un beneficio para quienes viven en la zona o para la ciudad entera. Por ejemplo, un parque de bolsillo beneficia a los vecinos a su alrededor. Pero por el desarrollo de infraestructura también beneficia a la ciudad entera, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos. Esta ambigüedad en la definición debería ser aclarada por el legislador municipal a la hora de hacer el cobro.

Esta ambigüedad llevó a varios problemas relacionados con el cobro de la Contribución de Valorización para la creación de la *“Avenida de los Cerros en Bogotá”* en 1973. Durante el tiempo que se intentó crear esta avenida utilizando esta herramienta, no quedó claro hasta qué punto mejoraba el valor de los predios la construcción de una avenida. Al imponerse una carga fiscal en una zona donde los ciudadanos no tenían los medios para pagar el mejoramiento de esas vías, se creó un conflicto social ampliamente documentado. Producto



## 2. La historia de los cobros y la ejecución de la valorización en Bogotá

La contribución de valorización es un instrumento exclusivo de Colombia para generar cobros distributivos cuando una propiedad aumenta su valor debido a las obras específicas del estado. Según Samuel Jaramillo (2001) históricamente esta herramienta *“llegó a ser ampliamente utilizada por los municipios y otras entidades estatales en Colombia y constituyó una fuente importante de recursos fiscales para las autoridades locales”* (Jaramillo, 2001; Pp. 72), especialmente durante la década de 1960.

Si bien se formalizó con la Ley 25 de 1921, para Jaramillo su uso se debe a la debilidad del estado en materia de los recaudos fiscales locales para poder financiar la urbanización durante el siglo XX. En especial en lo que respecta a la debilidad en el recaudo de las municipalidades. Según Jaramillo, la valorización alcanzó altos porcentajes en los ingresos tributarios de las ciudades colombianas. En Bogotá alcanzó a representar un 13,5% en 1983, mientras que en Medellín alcanzó a participar con un 27,7% en 1980 y en Cali con un 32,4% en 1981 (Jaramillo, 2001; Pp. 77)

Años después, la ley 195 de 1936 le otorgó formalmente al Concejo Municipal de Bogotá la capacidad de hacer ese cobro de la valorización. Debido a la utilidad de esta herramienta para sobreponerse a las debilidades en la financiación municipal, se extendió la posibilidad de realizar este tipo de cobros a las capitales de departamento, a través de la Ley 63 de 1938.

En este sentido, la valorización se presenta como una herramienta que se utilizó para financiar obras de interés público local con una relativa autonomía por parte de los Municipios, frente a los recursos otorgados desde la Nación. Cabe recordar que la distribución de los gastos del estado en ese momento se hacían utilizando un modelo centralista que no permitía mucha flexibilidad en materia de cómo se usaban los recursos.

En historia más reciente, en los últimos 10 años, el Concejo de Bogotá ha aprobado seis Acuerdos Distritales donde se cobra la contribución de valorización por beneficio local:

Acuerdo 398 de 2009
Acuerdo 445 de 2010
Acuerdo 451 de 2010
Acuerdo 500 de 2012
Acuerdo 523 de 2013
Acuerdo 724 de 2018

De estos seis acuerdos sólo tres han logrado traducir las contribuciones en el financiamiento efectivo de diferentes obras. A continuación se reseñan el número de obras financiadas utilizando este modelo, como por ejemplo vías, construcción de intersecciones, peatonales, andenes y parques:

Número y año del Acuerdo	Acción realizada	Número de Obras	Total
<b>Acuerdo 398 de 1999</b>	Vías	2	9
	Intersecciones	2	
	Peatonales	5	
<b>Acuerdo 180 de 2005</b>	Vías	9	32
	Intersecciones	5	
	Peatonales	6	
	Andenes	9	
	Parques	3	
<b>Acuerdo 523 de 2013</b>	Vías	8	11
	Intersecciones	3	

Elaboración propia utilizando datos del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU a diciembre 2018<sup>1</sup>

La financiación de estas 52 obras específicas deberían ser un estímulo para que esta herramienta fuera vista como exitosa. Sin embargo, la ejecución de las obras que utilizan este tipo de contribución es baja.

Para el caso del acuerdo 398 de 1999, aún hay una intersección en proceso de “actualización de estudios y diseños” y una vía en proceso de ejecución de obra con un avance del 48%,

En lo que respecta al acuerdo 180 de 2005, aún hay una vía que está en proceso de factibilidad.

<sup>1</sup> En esta lista no se incluyen las obras eliminadas (6) ni las excluidas (80) por Acuerdos Distritales que modificaron el número de obras que originalmente se aprobaron.

Finalmente, en el caso de la valorización que se aprobó en el 2013 por medio del Acuerdo 523, la ejecución de todas las obras a diciembre de 2018 aún está en 44,72%.

Esto significa que a casi seis años de haber sido aprobado el cobro, las obras se encuentran a menos de la mitad del camino por diversas circunstancias y dificultades. Los avances con respecto a las 11 obras asociadas a esta contribución, se pueden clasificar en cuatro categorías:

1. Las obras que ya finalizaron. Tras la aprobación en el 2013, sólo se han podido finalizar 2 obras (esto es un 18%):
  - Av. La Sirena (AC 153) desde Av. Laureano Gómez (AK9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo)
  - Avenida Colombia (AK 24) desde la Calle 76 hasta Avenida Medellín (AC 80)
  
2. Las obras que se encuentran en construcción. De éstas mismas, menos de la mitad (5, esto es el 45%) se encuentran en construcción, con porcentajes de ejecución que varían entre el 19% y el 87%.

Tipo de construcción	Obra	Avance %
Vía	Av. La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Av. Santa Bárbara (AK 19)	19%
Vía	Avenida San Antonio (AC 183) desde la Avenida Boyacá (AK 72) hasta la Autopista Norte	36%
Vías	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Av. de la Constitución (AK 70) hasta Av. Boyacá	47%
Intersección	Intersección de la Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Boyacá (AK 72)	47%
Intersección	Puente Vehicular Av San Antonio (AC 183) por Autonorte	56%
Vía	Avenida Boyacá (AK 72) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Av. San Antonio (AC 183)	87%

3. Las obras que se encuentran con un 0% de ejecución a 6 años de haber sido aprobado el recaudo. De las 11 obras, dos aún se encuentran en etapa de diseño:
  - La Intersección de la Avenida El Rincón por Avenida Boyacá
  - La Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91.
  
4. Las obras que presentan imprevistos por decisiones administrativas. Como caso excepcional aparece la Avenida San José (AC 170) desde Av. Cota (AK 91) hasta Av. Ciudad de Cali (AK 106), que el Distrito reporta con una ejecución del 100%,

aunque aún se encuentra en estudios y diseños, previo al concepto de la CAR acerca de la delimitación de la Reserva Thomas Van der Hammen. Esto significa que tiene una ejecución del 0%, aunque el Distrito haya hecho lo pertinente en avanzar en la ejecución de la obra.

Las dificultades en la ejecución van de la mano con la debilidad técnica en la definición acerca de cuáles son los beneficios locales y cuáles los generales. Esta dificultad técnica se vio reflejada en los cobros correspondientes a la valorización relacionada con la construcción del aeropuerto el Dorado en lo que respecta a los acuerdos 398 de 2009 y el 180 de 2005. En ambos casos la debilidad en la gestión contractual, las dificultades relacionadas con la compra de predios junto con las dificultades en la definición técnica acerca de cuánto significa el aumento en el beneficio local, generaron inconvenientes en el recaudo y las obras mismas.

En cuanto a los avances de lo que corresponde a los Acuerdos 445 y 451 de 2010, cabe recordar que el primero fue modificado y el segundo suspendido por el acuerdo 523 de 2013. Con esto se obligó al Distrito a devolver el dinero recaudado a los ciudadanos durante la cuestionada administración de Samuel Moreno. Con ello se demuestra la importancia del trabajo técnico en la construcción de los detalles acerca de cómo definir el cobro por beneficio local.

Aunque esta herramienta sirvió para financiar un buen número de obras durante 1960, las dificultades en su ejecución hoy en día hacen que no sea la herramienta definitiva para realizar obras de impacto en la infraestructura de la ciudad.

Amor  Bogotá

### 3. ABC de la valorización que se cobrará el 2019

Durante el 2019, los Bogotanos que se verán beneficiados por obras específicas deberán hacer las contribuciones correspondientes. El Concejo aprobó que 503,000 personas recauden \$1,3 billones de pesos.

#### ¿Quiénes deben pagar?

La contribución de valorización aplicará a los predios de estrato 4, 5 y 6 que se encuentran en la zona de influencia de las obras, dicha zona de influencia se definió por medio de un ejercicio que tuvo en cuenta una distancia máxima de 1.5 kilómetros a cualquiera de las obras incluidas en el acuerdo (Acuerdo 724 de 2018; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018).

Asimismo, a las personas que pertenecen al estrato 3 que son propietarios de 2 o más predios, y en casos donde el avalúo catastral de la propiedad es mayor a 500 millones de pesos (Acuerdo 724 de 2018).

#### ¿Qué se va a hacer?

En el caso del acuerdo 724 de 2018, se establece con claridad los tiempos de ejecución, incluyendo un año específico para el recaudo y tres para la compra de predios, diseño y llevada a cabo de la obra misma. Según el artículo 1 del acuerdo, las 15 obras y 150 segmentos viales estarán centrados en tres ejes:

Nombre del Eje	Número de obras	Ubicación	Obras a realizar	Costo aprobado
Eje Oriental El Cedro	12	Desde la calle 72 hasta la calle 183, y entre el borde oriental de la ciudad hasta la Av. Caracas o Autopista Norte.	Infraestructura vial Aceras y Ciclorutas Conexiones peatonales transversales al subsistema de transporte Centro Cultural	\$ 396.819'000.000
Eje Córdoba	3	Calle 100 hasta la calle 170, entre la Autopista Norte y la Boyacá	Corredores Ambientales Infraestructura vial (incluyendo la ampliación del puente vehicular de la Autopista norte con calle 153) Acercas y ciclorutas	\$280.260'000.000
Eje Zona Industrial	150 segmentos viales	La Zona Industrial, Puente Aranda y el sector industrial de Montevideo.	Infraestructura vial	\$229.500'000.000

Elaboración Propia con la información disponible en el acuerdo 724 de 2018

### **¿Dónde puedo consultar si debo pagar?**

La consulta se puede realizar de manera presencial en la Sede del IDU Calle 22 No 6 – 27 Primer Piso y SUPERCADES.

En línea ingresando al enlace: <https://webidu.idu.gov.co/ServiciosValorizacion/faces/site/index.xhtml> donde el propietario de predio debe registrarse para tener acceso a su Estado de Cuenta.

Y a través de la línea telefónica 3386660 Ext: 1115-1117-1158

Para todos los casos es necesario suministrar la información del predio (CHIP, Matrícula inmobiliaria, dirección, cédula catastral, etc.) o la copia de los documentación del predio (Certificado de Tradición y Libertad, Certificado Catastral, Escritura del Inmueble, Copia del impuesto predial).

### **¿Qué queda por hacer?**

Si bien la valorización que se cobrará este año busca financiar obras específicas, la historia evidencia que la ejecución de este tipo de obras es compleja. Para que la herramienta de la valorización efectivamente sirva para mejorar la situación local dentro de las tres zonas, como ciudadanos debemos ser activos y asegurar que las obras se lleven a cabo. No pueden pasar otros seis años para que aún haya obras sin avances en su ejecución.

TANQUE DE  
PENSAMIENTO

Amor  Bogotá

## BIBLIOGRAFÍA

### Acuerdos Distritales relacionados con el cobro de la valorización.

- Acuerdo 398 de 2009.  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=37177>
- Acuerdo 445 de 2010.  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=40230>
- Acuerdo 451 de 2010.  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=40496>
- Acuerdo 500 de 2012.  
<https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50069>
- Acuerdo 523 de 2013.  
[http://concejodebogota.gov.co/concejo/site/artic/20130422/asocfile/20130422165944/acuerdo\\_523\\_13.pdf](http://concejodebogota.gov.co/concejo/site/artic/20130422/asocfile/20130422165944/acuerdo_523_13.pdf)
- Acuerdo 724 de 2018.  
<https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=81745>

### Información General acerca de la Valorización

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Memoria Técnica V1 Distribución de la Contribución de Valorización por Beneficio Local Acuerdo 724 De 2018.  
[https://www.idu.gov.co/Archivos\\_Portal/Transparencia/Valorizacion/Acuerdos%20724%20de%202018/MEMORIA TECNICA AC 724-2018 CON ANEXOS.pdf](https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Transparencia/Valorizacion/Acuerdos%20724%20de%202018/MEMORIA TECNICA AC 724-2018 CON ANEXOS.pdf)
- Córdoba, Adriana. 2013. Valorización: los aciertos y los errores.  
<https://razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3594-valorizacion-los-aciertos-y-los-errores.html>
- Hurtado Tarazona, Adriana (2016) Captura de plusvalías para el financiamiento del desarrollo urbano en Bogotá. EN: Fretes Cibils, Vicente; Muñoz Miranda, Andrés; Blanco Blanco, Andrés; Editores. Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Pp. 69-94.
- Instituto Distrital para el desarrollo Urbano - IDU. Portal de Servicios de Valorización.  
<https://webidu.idu.gov.co/ServiciosValorizacion/faces/site/index.xhtmll>
- Instituto Distrital para el desarrollo Urbano - IDU. Preguntas Frecuentes sobre la Valorización.  
<https://www.idu.gov.co/page/transparencia/informacion-de-interes/preguntas-frecuentes/valorizacion>
- Jaramillo, Samuel. 2001. La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías. En Smolka, Martim y Furtado Fernanda (editores). "Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo Urbano"
- Montaña Murillo, Magda Cristina. 2011. 90 años de la contribución de valorización en Colombia. Estado del arte frente a su aplicación.  
<http://www.comunidadcontable.com/bancomedios/documentos%20pdf/impuestos164-90anos.pdf>

### Jurisprudencia Relacionada

- Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2003.  
[http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-525-03.htm#\\_ftn5](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-525-03.htm#_ftn5)
- Concejo de Bogotá. Proyecto de Acuerdo No. 195 de 2010.  
<https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=40052>

