

CONCEPTO 36685 DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 2017
DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL

7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial H|| |||

Radicado: 2-2017-036685
Bogotá D.C., 1 de noviembre de 201

Señor
PEDRO NILSON AMAYA MARTINEZ
Concejal
Concejo Municipal de Bucaramanga
Carrera 11 No. 34 - 52 Fase 2 Sótano
Bucaramanga - Santander

Radicado entrada 1-2017-074059
No. Expediente 36519/2017/OFI

Tema: Contribución de valorización
Subtema: Generalidades

Honorable concejal Amaya:

Mediante oficio radicado en este Ministerio con el número del asunto, formula usted consulta relativa a los aspectos generales de la contribución de valorización, su establecimiento y reparto.

Es necesario precisar que de conformidad con el Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos. No obstante, damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el análisis es importante tener en cuenta que de conformidad con la Constitución Política de Colombia de 1991, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus recursos, en ejercicio de la cual adopta, en el marco de la Constitución y la Ley, los tributos creados por el Congreso de la República y reglamentan los aspectos necesarios para su

debida recaudación.

El artículo 3 de la Ley 25 de 1921, señala:

"Artículo 3. Establécese 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, como limpieza y canalización de los ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribuciones destinadas a atender a los gastos que demanden dichas obras."

Así mismo, los artículos 234, 235 y 236 del Decreto Ley 1333 de 1986, consagran:

"Artículo 234. El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3 de la Ley 225 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."

Artículo 235. El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal, que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente."

Artículo 236. Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites de beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones."

Los municipios teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones podrán disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que solo

se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra."

A su vez, la Corte Constitucional en apartes de la Sentencia C-495 de 1998 Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, sobre el tema de la contribución de valorización, expresa:

"3.3.8. Contribución de valorización.

El Decreto - Ley 1333 de 1986, extendió la contribución de valorización establecida por la ley 25 de 1921, a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios y cualquier otra entidad de derecho público, que se beneficie con los efectos económicos que generan tales obras.

La acusación de la demandante está dirigida contra la disposición del art. 235 de dicho decreto, en cuanto le señala al producto de dicha contribución una destinación especial, consistente en su inversión en la construcción de las mismas obras que la generan o en la ejecución de otras de interés público.

La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que esta representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.

Dada la naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una "imposición de finalidad", esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.

La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.

La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.

La norma acusada será declarada exequible."

De la lectura de las normas citadas podemos deducir lo siguiente:

1. La contribución de valorización es un gravamen especial, de carácter real, que tiene como finalidad financiar la construcción de obras de interés público ejecutadas por la Nación, los Departamentos, los Distritos, municipios o cualquier entidad de derecho público, y recae sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de la obra.
2. En el caso de entidades territoriales, la decisión de gravar las propiedades con la contribución de valorización debe contar con la respectiva ordenanza o acuerdo, el cual debe fijar como mínimo el sistema y el método para definir los costos y los beneficios, los criterios de reparto para individualizar el gravamen y, teniendo en cuenta el principio de equidad, decide si el cobro lo hace por el costo total de la obra o por parte de ella. La ordenanza o acuerdo que establezca el cobro debe ser conocido por los contribuyentes y contra este proceden las acciones legales ante los tribunales de lo contencioso administrativo.
3. La competencia para su liquidación y cobro radica en la entidad de derecho público que realiza la obra, quien regula en sus actos administrativos los plazos y formas de pago, la fecha límite a partir de la cual se generan intereses de mora, forma de determinación de cuotas, lugares para el pago y demás aspectos necesarios para su debido recaudo.
4. Para que proceda la contribución, los inmuebles afectados con ella deben recibir un beneficio directo o indirecto por efectos de la ejecución de la obra a financiar. En este orden de ideas, la contribución aplica a los predios que se encuentren ubicados dentro del área de influencia de la obra, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes y el beneficio recibido.
5. Las reglas a seguir para aplicar la contribución de valorización en las entidades territoriales, son las consignadas en los respectivos Estatutos de Valorización, dentro de los cuales, por norma general, se encuentran la elaboración de estudios técnicos, económicos y sociales de factibilidad para la determinación de la zona de influencia, la elaboración del censo de los inmuebles, la participación

comunitaria, y los métodos y sistemas de reparto.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal