

“LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN MUNICIPAL”  
Ensayo.

JORGE ARMANDO CHAMORRO FUERTES

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2007

“LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN MUNICIPAL”

Ensayo.

JORGE ARMANDO CHAMORRO FUERTES

Ensayo presentado como requisito para optar al Título de Especialista en Derecho  
Administrativo

Dra. Edilma Cecilia Arteaga.

Asesora:

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

SAN JUAN DE PASTO

2007.

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de su autor”

Artículo 1º del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966, emanado del honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN.

---

---

---

ACEPTADO

---

---

---

JURADO 1. Dr. Franco Solarte P.

---

JURADO 2. Dr. Julio A. Rodríguez

---

ASESOR. Dra. Edilma C. Arteaga

San Juan de Pasto, 21 de noviembre de 2007.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	9
LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION MUNICIPAL.	10
CONCLUSIONES	19
RECOMENDACIONES	20
BIBLIOGRAFIA	21

## **RESUMEN**

El presente ensayo tuvo como finalidad primordial efectuar un estudio encaminado en determinar como el Estado por intermedio de la Nación, el Departamento, el Municipio de Ipiales en este caso o cualquier entidad de carácter público, por intermedio de la dependencia de Valorización Municipal, impone contribuciones por valorización a toda la comunidad, en especial por las pavimentaciones de sus vías locales, dicha reglamentación se encuentra reglamentada en especial por la Ley 25 de 1921, norma que establece el gravamen de valorización, señalando unas pautas para su fijación que en sí mismas son la expresión de un criterio de equidad y justicia en su distribución. Se presenta un estudio legal justificativo sobre la imposición de la contribución de valorización sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de Obras de Interés Público local, su influencia en las propiedades beneficiarias y su relativa valorización. Con la contribución por valorización los ciudadanos entienden como el pagar la cuota que corresponde por un gravamen, ayudar a cooperar al logro de algún fin, un mecanismo utilizado por la gestión pública en pro de garantizar mejores niveles de calidad de vida de los ciudadanos, con esto logran que sus bienes inmuebles, tanto directos como aledaños, logren un mayor valor comercial y por ende un mayor nivel de estrato social.

## **ABSTRACT**

The present rehearsal had as primordial purpose to make a study guided in determining as the State through the Nation, the Department, the Municipality of Ipiales in this case or any entity of public character, through the dependence of Municipal Appraisalment, imposes taxes for appraisalment to the whole community, especially for the pavimentations of its roads local, this regulation it is regulated especially by the Law 25 of 1921, norm that establishes the appraisalment obligation, pointing out some rules for its fixation that you/they are the expression of an approach of justness and justice in its distribution in themselves. A vindicative legal study is presented on the imposition of the appraisalment contribution about the properties roots that benefit with the execution of Works of local Public Interest, its influence in the properties beneficiaries and its relative appraisalment. With the contribution for appraisalment the citizens understand as paying the quota that corresponds for an obligation, to help to cooperate to the achievement of some end, a mechanism used by the public administration in pro of guaranteeing better levels of quality of the citizens' life, with this achieves that their goods properties, so much direct as bordering, achieve a bigger commercial value and for ende a bigger level of social stratum.

## INTRODUCCION

Con la realización del presente ensayo: “La Contribución por Valorización Municipal”, se busca dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Por qué si existe la contribución por valorización en el Municipio de Ipiales, Departamento de Nariño, los ciudadanos son renuentes a cumplir con el pago de esta obligación?.

Históricamente, en Colombia, la contribución de valorización comenzó con la Ley 25 de 1921, con la cual se autorizó su cobro a los dueños de propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, aclarando que la contribución sería destinada exclusivamente a atender los gastos que demandaran dichas obras. Con esta normatividad se aplicaron dos, (2) principios: El primero: Que las obras deben ser de interés público LOCAL, es decir, con un beneficio bien definido y exclusivo para el contribuyente y el segundo: Que la contribución es de DESTINACION ESPECÍFICA para la ejecución de las obras.

La segunda etapa de la contribución de valorización comenzó con la expedición del Decreto Legislativo Número 1604 de 1966 y su Decreto Reglamentario 1394 de 1970, en el cual a las obras de interés LOCAL se le agregaron las obras de interés público NACIONAL.

Se trata de presentar un estudio legal justificativo sobre la imposición de la contribución de valorización sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de Obras de Interés Público local, su influencia en las propiedades beneficiarias y su relativa valorización, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes categorías: contribución por valoración, marco jurídico vigente, criterios jurisprudenciales para fijar el cobro de la contribución por valorización, para finalmente presentar las respectivas conclusiones.

## **“LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN MUNICIPAL”**

El presente ensayo tiene como propósito estudiar como el Estado por intermedio de la Nación, el Departamento, el Municipio o cualquier entidad de carácter público, impone contribuciones por valorización a toda la comunidad. Como Asesor jurídico de Valorización Municipal en el Municipio de Ipiales, fui conciente que con los trabajos de mejoramiento de la malla vial realizados por Valorización Municipal, son varios los beneficios que recibe la comunidad. Se trata de presentar un estudio legal justificativo sobre la imposición de la contribución de valorización sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de Obras de Interés Público local, su influencia en las propiedades beneficiarias y su relativa valorización.

Si existe jurídicamente la contribución por valorización Municipal, ¿Por que en el Municipio de Ipiales, Departamento de Nariño, los ciudadanos son renuentes a cumplir con el pago de esta obligación?.

Para resolver este interrogante, en el presente ensayo se tendrán en cuenta las siguientes categorías: contribución por valoración, marco jurídico vigente, criterios jurisprudenciales para fijar el cobro de la contribución por valorización.

El término contribución jurídicamente se entiende como el pagar la cuota que corresponde por un gravamen, ayudar a cooperar al logro de algún fin, un mecanismo utilizado por la gestión pública en pro de garantizar mejores niveles de calidad de vida de los ciudadanos.

En este orden de ideas, la Ley 25 de 1921, establece el gravamen directo de Valorización como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público, dándole mayor

importancia a la determinación de las zonas de influencia que se benefician de los proyectos objeto del gravamen por valorización municipal, específicamente por pavimentación de sus vías.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, estableció los criterios para fijar la contribución de valorización en los términos siguientes:

*“Los Artículos 3º y 4º de la Ley 25 de 1921 al establecer el gravamen de valorización, señalaron unas pautas para su fijación que en sí mismas son la expresión de un criterio de equidad y justicia en su distribución. Son estos criterios rectores los que deben tener en cuenta los Municipios al expedir los acuerdos sobre la materia. El Artículo 7º de la Ley 113 de 1937 reafirmó el criterio de equidad sentando el principio de que la distribución del gravamen se haría proporcionalmente al valor de las propiedades beneficiadas; además creo una excepción para exonerar a los dueños de inmuebles de valor inferior, por esa época, a \$500, siempre que no sean reconocidamente pobres”<sup>1</sup>.*

Se prescinde aquí de la noción de beneficio causado por las obras, para tener en cuenta solamente la capacidad económica del contribuyente, lo que indica que en esta hipótesis los restantes dueños de inmuebles beneficiados deberán cubrir proporcionalmente el gravamen de los exentos, realizándose por este aspecto el concepto de función social de la propiedad.

Por su parte, la Ley 1º de 1943<sup>2</sup>, mantiene los principios fundamentales ya enunciados, e introduce tres modalidades nuevas: “a) Que las obras hayan sido ejecutadas no por el Municipio, sino por la Nación, el Departamento o cualquier otra entidad de carácter público; b) Que para calcularlo se puede tomar en cuenta factores distintos del simple costo de las obras, por ejemplo, gastos de administración; y c) Que los Municipios pueden señalar la forma de hacer efectivo

---

<sup>1</sup> Sentencia, Consejo de Estado, octubre 24 de 1964.

<sup>2</sup> Ley 1 de 1943, Art. 18.

el gravamen sin sujeción a las normas legales anteriores. El Consejo de Estado considera “Que la parte final de esta disposición no significa que los Municipios quedaron autorizados para convertir el gravamen de valorización en una fuente de enriquecimiento simple, o sin causa, o para calcularlo, distribuirlo y recaudarlo sin tener en cuenta los principios de equidad y justicia contenidos en las disposiciones citadas”. Por lo expuesto es necesario precisar que, en principio, será siempre viable una acción enderezada a revisar la liquidación de un gravamen de esta clase cuando quiera que con él, en casos generales, y también en casos especiales, se hayan quebrantado los principios legales que le sirven de fundamento”.

Con fundamento en las categorías definidas jurídicamente, la contribución por valorización, beneficia a los habitantes de cada Municipio.

Sí la contribución por valorización beneficia a los habitantes de cada Municipio ¿Por qué en el Municipio de Ipiales, Departamento de Nariño, los ciudadanos no quieren cumplir con esta obligación?

Las Administraciones Municipales, en cualquiera de sus órdenes, pueden ejecutar Obras por el Sistema de Valorización atendiendo a los principios de equidad y justicia, en desarrollo de los Artículos 3º de la Ley 25 de 1921 y 234 del Decreto 1333 de 1986.

Consultado los Archivos de las dependencias de la Alcaldía Municipal de Ipiales, se encontró el Acuerdo Municipal<sup>3</sup>: por medio del cual se reglamenta el gravamen de Valorización y se organizan las dependencias administrativas correspondientes, dentro de este acuerdo en el Capítulo III, Artículo 11, se “Crea la oficina de Valorización Municipal”, soportando posteriormente sus funciones en el

---

<sup>3</sup> Concejo Municipal de Ipiales, Acuerdo Municipal Nro.67 del día 12 de Mayo de 1967.

Acuerdo 004 de 1998, que reglamenta los Estatutos del Fondo Rotatorio de Valorización Municipal.

Por consiguiente en el Municipio de Ipiales, Departamento de Nariño, si se encuentra reglamentada la contribución por valorización municipal.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia del 27 Agosto de 1993, Expedientes Nros. 4510 y 4511, Artículo 1º del Decreto 1604 de 1966, hizo extensiva la contribución de valorización a todas las entidades de derecho público sean estas rurales o urbanas, con lo cual se elimino el criterio de Obra de Interés Local de la Ley 25 de 1921 ya definido que manejaban los entes territoriales y lo reemplazo por el de Obras de Interés Público, que interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, tal como sucede con las grandes obras públicas de amplia cobertura”. (Exp. 8568 C.P. Dello Gómez Leyva).

Uno de los argumentos presentados por el Honorable Consejo de Estado en Sentencia de Agosto 14 de 1998, fue el siguiente: *“La contribución de valorización se cobra no solo a los inmuebles que se benefician directamente de la obra, incluso también a aquellos que en mayor o menor grado reciben beneficios de la actuación del Estado”*. En este orden de ideas, la contribución por valorización es efectiva para los beneficiarios directos de la obra. En tal virtud el pago de ella es obligatorio para todos los contribuyentes.

Visto lo anterior, se considera de gran importancia el estudio de la forma en que se impone el gravamen por valorización y es importante que la comunidad tenga en cuenta el marco teórico legal. Por lo tanto, corresponde a los gobiernos locales, informar a la comunidad, la forma como se realiza la imposición de esta contribución, la liquidación y porcentaje de contribución que deben realizar, el grado de valorización que sufre su propiedad y su correspondiente influencia en el futuro. Igualmente es importante informar a la comunidad sobre los beneficios que

reciben con la contribución como: determinar las zonas de influencia que se benefician de los proyectos objeto de gravamen por valorización municipal, específicamente por pavimentación de sus vías, identificar los criterios para fijar la contribución de valorización, establecer el grado de valorización de las propiedades beneficiadas por valorización municipal.

En este orden de ideas es importante comparar la contribución por valorización municipal, con la contribución por valorización nacional urbana y rural, para determinar si ha reportado beneficios o no. Al respecto se consulto la pagina web: [www.gov.co](http://www.gov.co), y se encontró el siguiente documento:

*“En un país como Colombia, donde en cifras aproximadas el 72 % de la población vive en las áreas urbanas y un 28 % en las áreas rurales, y donde el aporte de las ciudades al PIB es del 80 % y el aporte agropecuario del 12 %, es indudable que una adecuada red de carreteras troncales (las primarias o nacionales), ahora denominadas por el Banco Mundial como “ carreteras interciudades ” para mejor describir lo que hacen, que no es otra cosa que conectar ciudades, causa un mayor beneficio o “ valorización ” a las actividades de la economía urbana que a las actividades de la economía rural. Es igualmente indudable que una adecuada red de carreteras secundarias y terciarias causa un mayor beneficio o “valorización” a las actividades de la economía rural que a las actividades de la economía urbana”.*

Históricamente, como ya se argumento, la contribución de valorización comenzó con la Ley 25 de 1921 con la cual se autorizó su cobro a los dueños de propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, aclarando que la contribución sería destinada exclusivamente a atender los gastos que demandaran dichas obras. Creo que muy poco se hizo en materia de aplicación de esta ley, pero es importante porque estableció dos principios: El primero: Que las obras deben ser de interés público LOCAL, es decir, con un

beneficio bien definido y exclusivo para el contribuyente y el segundo: Que la contribución es de DESTINACION ESPECÍFICA para la ejecución de las obras.

*La segunda etapa de la contribución de valorización comenzó con la expedición del Decreto Legislativo Número 1604 de 1966 y su Decreto Reglamentario 1394 de 1970, en el cual a las obras de interés LOCAL se le agregaron las obras de interés público NACIONAL. Desde un comienzo, la aplicación del Decreto 1604 fue deficiente; para demostrarlo existen los siguientes ejemplos:*

El punto 4º del Artículo 5º del Decreto 1604, autorizó al Consejo Nacional de Valorización para ordenar la contratación de los estudios de valorización y “señalar las normas a que deben sujetarse dichos estudios”. Pero las normas nunca se expidieron y los estudios de valorización siempre se contrataron sin normas sobre cómo es que se calcula la valorización, lo cual se deduce fácilmente de los términos de referencia para la contratación de dichos estudios donde ni se fijan normas ni se señala donde puedan encontrarse. En la comunicación 021869 del INVIAS, de Agosto 31 de 2000, el Instituto sostiene que “el procedimiento para hacer estudios de valorización está regulado en el Capítulo III del Decreto 1394 de 1970”, al leer dicho Capítulo resulta no ser cierto.

En resumen, la segunda etapa de la contribución de valorización comienza con estudios hechos sin normas por firmas de consultoría privadas, con lo cual se estaba violando la ley.

Puede ser que la falta de normas para los estudios de valorización fuera la causa de la segunda violación conforme lo ordena el Decreto 1604 o puede ser que no; en todo caso, la segunda violación fue la siguiente:

El Artículo 10 del Decreto 1604 establece que, “*con excepción de los inmuebles contemplados en el Concordato con la Santa Sede, todo los demás predios de*

*propiedad pública o particular podrán ser gravados con contribución de valorización.”*

El Artículo 5º del Decreto 1604, entre las funciones del Consejo Nacional de Valorización señala la de “fijar la zona de influencia de las contribuciones”. La segunda violación consistió entonces en que el Consejo Nacional de Valorización sistemáticamente EXCLUYÓ, o permitió que los consultores privados que hicieron los estudios de valorización EXCLUYERAN del cobro de valorización a los PREDIOS DE PROPIEDAD PUBLICA O PARTICULAR UBICADOS EN LAS GRANDES CIUDADES, donde por Ley podían hacerlo y por equidad han debido hacerlo .La medida utilizada para excluirlas del cobro fue muy sencilla; las grandes ciudades simplemente nunca se incluyeron en la “zona de influencia” de las contribuciones, a pesar de que como se vio en un principio, las grandes ciudades son las más beneficiadas con la red de carreteras troncales nacionales.

Así las cosas y debido a la falta de normas con que siempre se hicieron los estudios de valorización y como consecuencia el cobro de las contribuciones, el Decreto 1604 fue demandado por inconstitucional por un grupo de inconformes con los abusos cometidos y declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Febrero del 2003; así terminó la segunda etapa de la contribución de valorización.

El Ministerio de Transporte pretende ahora es iniciar una tercera etapa de la contribución de valorización con el Proyecto de Ley No. 076 – C – 04 que infortunadamente no solo reproduce todas las deficiencias del Decreto 1604, sino que las aumenta, de tal manera que la DISCRECIONALIDAD del Ministerio para hacer lo que más le convenga es absoluta

Cualquier futura legislación sobre la contribución de valorización debe corregir los errores del pasado, que infortunadamente se repiten y magnifican en el proyecto de Ley 076 – C – 04, errores que son básicamente la ausencia de un método

preciso para ubicar el área geográfica beneficiada por una obra, lo que ha permitido dejar a las grandes ciudades por fuera de esa área, la ausencia de un método preciso para determinar el valor del beneficio individual para cada predio incluido en el área beneficiada porque la base gravable es variable (una el costo total de la obra, otra, uno de muchos posibles costos parciales de la obra y otra el valor del beneficio) además de la ausencia de una tarifa o tabla de tarifas para aplicar a las bases gravables, todo lo cual le otorga una DISCRECIONALIDAD, sin límites al Ministerio de Transporte lo que se presta para que sus funcionarios, o los contratistas que hacen los estudios de valorización, amparados en esa DISCRECIONALIDAD cometan abusos y arbitrariedades o simplemente errores de criterio, con perjuicio de los contribuyentes.

Con base en lo expuesto, se concluye: El contribuyente Municipal deberá tener en cuenta que el gravamen de valorización municipal permitirá a la comunidad que disponga de un claro concepto acerca de la imposición de la contribución por valorización municipal especialmente a que tipo de población o que bienes inmuebles deben acogerse ha este gravamen además la población logrará clarificar la forma como se determina las zonas y propiedades que se ven beneficiadas por las obras de interés social para la imposición de este gravamen. Identificar los diferentes aspectos utilizados en la liquidación del valor que el propietario del bien inmueble debe cancelar por el concepto de valorización municipal. Proporcionar a la comunidad un claro concepto acerca del grado de valorización que obtendría la propiedad beneficiada con los proyectos de pavimentación de las vías de acceso a ella y finalmente permitirá el Fortalecimiento de la gestión ha realizar por la entidad encargada del gravamen de valorización municipal, con la identificación clara de su normatividad.

Si las ciudades son las más grandes beneficiadas o “valorizadas” con una adecuada red de carreteras troncales, son entonces las ciudades las que más deben aportar a su financiación.

Una manera de corregir los errores del pasado, que bien pudiera ser la más conveniente, se cree necesario llevar a cabo las siguientes soluciones:

1.- Cualquier nueva ley de valorización debe comenzar por aceptar que existe una estrecha relación entre las características de la red troncal de carreteras nacionales y la rentabilidad y/o competitividad que obtienen todas las actividades económicas que se desarrollan en el país y que la relación consiste en que **A MEJORES CARRETERAS CORRESPONDE MAYOR RENTABILIDAD Y/O COMPETITIVIDAD PARA TODAS LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS**. De esa mayor rentabilidad es que se deriva el **BENEFICIO** a que hace referencia el Artículo 338 de la Constitución Nacional y que da lugar al cobro de valorización.

2.- Como el beneficio de una mejor red troncal de carreteras **NACIONALES** es **NACIONAL**, el cobro de valorización debe hacerse entonces a nivel **NACIONAL**

3.- La manera más conveniente y más equitativa para **COBRAR** en el ámbito **NACIONAL** un **BENEFICIO NACIONAL**, habida cuenta que la mayor rentabilidad de las actividades económicas de alguna manera se refleja en el valor de los terrenos donde tienen lugar y que el 80 % del PIB se produce en las ciudades y el 12 % del PIB en el sector agropecuario o rural, es estableciendo como **BASE GRAVABLE** el valor catastral de todas las propiedades raíces del país (a partir de un cierto mínimo), urbanas y rurales, en que la **TARIFA** para los predios **URBANOS** debe ser 6.7 veces mayor que la **TARIFA** para los predios **RURALES** con el fin de reflejar la relación entre el PIB urbano y el PIB agropecuario.

4.- La viabilidad constitucional del cobro de valorización como sobretasa a los avalúos catastrales consiste en que el Artículo 317 de la Constitución permite que "otras entidades (en este caso el Ministerio de Transporte) graven la propiedad inmueble con la contribución de valorización", parte de la cual debiera destinarse a financiar la actualización sistemática del catastro en todo el país.

## CONCLUSIONES

1. El gravamen por Valorización Municipal, se impone a los inmuebles de las personas que se ven beneficiados con la pavimentación de las vías de acceso en su localidad.
2. La contribución de valorización es efectiva para los beneficiarios directos de la obra. En tal virtud el pago de ella es obligatorio.
3. El Estado por intermedio de la Nación, el Departamento, el Municipio o cualquier entidad de carácter público, impone gravámenes a la población que se ve beneficiada con la elaboración de proyectos que mejoran su calidad de vida y progreso de la comunidad.
4. El término contribución se entiende como el pagar la cuota que corresponde por un gravamen, ayudar a cooperar al logro de algún fin, un mecanismo utilizado por la gestión pública en pro de garantizar mejores niveles de calidad de vida de los ciudadanos
5. El gravamen por valorización municipal, es un tema de carácter público que implica un rol del Estado en los campos modernos de la sociedad, considerando su influencia en la valoración de la propiedad privada de particulares.

## **RECOMENDACIONES**

1. Al ser el gravamen por Valorización Municipal, una cuota que valoriza considerablemente la propiedad, es menester sugerir a todo contribuyente se haga responsable del oportuno pago en cada una de las cuotas que por su respectivo predio se haya impuesto.
2. La contribución de valorización es efectiva para los beneficiarios directos de la obra y así como también para bienes aledaños a esta, en tal consideración se recomienda en cada proyecto aplicar gravámenes por reflejo a fin de facilitar la ejecución de este tipo de obras.
3. Procurar un acompañamiento interinstitucional para que el gravamen por valorización, sea adecuadamente destinado a la pavimentación de las vías municipales y con ello la población se vea beneficiada con la elaboración de este tipo de proyectos que mejoran su calidad de vida y progreso de la comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, Bogotá, Editora Jurídica Nacional, Luís Fernando Bohórquez, año 2006, 3022 p.p.

Ley 25 de 1921, establece el gravamen directo de valorización como una contribución.

Ley 142 de 1994, "Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios".

Concejo Municipal, Acuerdo Nro. 67 del día 12 de Mayo de 1967.

Concejo Municipal, Acuerdo Nro. 046 de Diciembre de 1999, "Estatuto de la Contribución de Valorización".

Decreto Nro. 1333 de 1986.

Ley 1 de 1943, Art. 18.

Ley 48 de 1968.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C- 525 de 2003.

CONSEJO DE ESTADO, Sent. del día 24 de Octubre de 1964.

ENLACE DE INTERNET T [www.valledelcauca.gov.co/publicaciones](http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones), 22 de noviembre 2006.