

CiuData+

PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS Y
GESTIÓN FISCAL EN COLOMBIA DEL BANCO MUNDIAL

ESTUDIO DE CASOS

Implementación de la contribución especial de valorización

**Instrumentos de recuperación de
plusvalías o captura de valor del
suelo**



**Ministerio de
Vivienda, Ciudad y Territorio**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica (SECO)



GRUPO BANCO MUNDIAL

Banco Mundial

Ivonne Astrid Moreno Horta, Especialista Senior
Administración de Tierras

Carolina Londoño Araque, Coordinadora General
Programa CiuData+

Jorge Augusto Bonil Cubides, Coordinador Técnico
Programa CiuData+

Coordinación y edición:

María Cristina Rojas Eberhard, Consultora en
gestión urbana, Coordinadora Componente 3
Programa CiuData+

Investigación y elaboración:

Juan David Franco Peñaloza, Consultor especialista
en contribución por valorización

Ivonne Adriana Cárdenas, Consultora en gestión
urbana

Revisión jurídica:

María Mercedes Maldonado Copello, Consultora
especialista en derecho urbano

Cartografía y análisis geoespacial:

Jorge Armando Domínguez, Consultor en

Edición, diseño y diagramación:

Good Creative

El documento virtual podrá ser encontrado en:

<https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda-espacio-urbano-y-territorial-aula-de-financiamiento>

Copyright © 2025 The World Bank

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Telephone: 202-473-1000; internet: [www. Worldbank. org](http://www.Worldbank.org)

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no deben atribuirse de ninguna manera al Banco Mundial. El material de esta obra está protegido por derechos de autor. La copia o transmisión, total o parcial, de esta obra puede constituir una infracción de la legislación aplicable. El Banco Mundial, SECO y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fomentan la difusión de esta publicación y autorizan al usuario a copiar partes de la misma para su uso personal y no comercial, sin derecho alguno a revenderla, redistribuirla ni crear obras derivadas. Cualquier otra copia o uso de esta obra requiere el permiso expreso por escrito del Banco Mundial.

AGRADECIMIENTOS

El Banco Mundial quiere agradecer al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, especialmente a la Directora de Espacio Urbano y Territorial, Claudia Andrea Ramírez Montilla, al Subdirector de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales, Jorge Andrés Pinzón Rueda y a las economistas María Esperanza Corredor, profesional Especializado de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial y Magda Johanna Ramírez, contratista Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales por sus aportes a los documentos elaborados. También queremos agradecer al equipo del municipio de Pereira por sus aportes e información, base para este documento.

CONTENIDO

Lista de figuras.....	4
Lista de Tablas.....	5
Lista de siglas y acrónimos.....	6
Introducción.....	7
1. Elementos de la contribución por valorización	10
1.1 Hecho generador	12
1.2 Área de influencia	17
1.3 Beneficio	24
1.4 Estudio de capacidad de pago.....	30
1.5 Monto distribuible	38
1.6 Método de distribución	43
1.7 Censo predial	49
1.8 Excluidos y exentos	51
1.9 Notificaciones e inscripciones.....	53
1.10 Cobro y servicios a la ciudadanía	56
2. Otros escenarios en el uso del instrumento	59
2.1 Aplicación del instrumento con aprobación comunitaria	59
2.2 Aplicación del instrumento a nivel metropolitano, departamental o nacional	64
3. Conclusiones y recomendaciones	75
4. Referencias	78
5. Anexos.....	82

LISTA DE FIGURAS

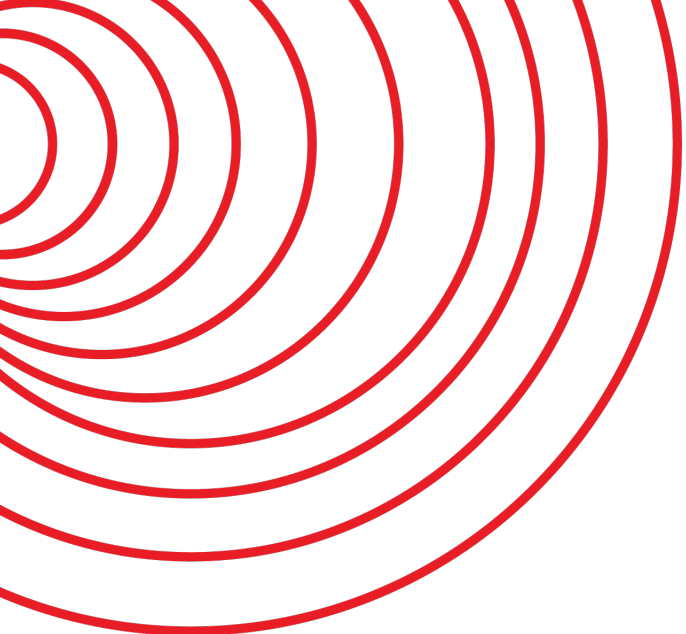
Figura 1. Principales hitos - Proyecto de Valorización El Poblado.....	13
Figura 2. Zonas de influencia del Acuerdo Distrital 724 de 2018, Bogotá.....	20
Figura 3. Área de influencia - Proyecto de Valorización El Poblado.....	21
Figura 4. Zona de influencia del Acuerdo 16 de 2022, Anapoima.....	22
Figura 5. Porcentaje de hogares sin capacidad de pago en Bogotá urbana, según estrato socioeconómico y localidad.....	34
Figura 6. Especificaciones de la obra.....	66
Figura 7. Zona de influencia del Proyecto Vial Cartagena-Barranquilla-Circunvalar de La Prosperidad.....	68

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Acuerdos distritales y montos distribuibles - Contribución por valorización Bogotá.....	13
Tabla 2. Límites de las zonas de influencia, Acuerdo Distrital 724 de 2018.....	18
Tabla 3. Número de predios por vereda - Zona de Influencia.....	21
Tabla 4. Acuerdo Distrital 724 de 2018.....	22
Tabla 5. Resolución 94 de 2014.....	22
Tabla 6. Ejemplos del beneficio estimado (casos seleccionados), Medellín.....	26
Tabla 7. Capacidad de pago de los hogares en el área de influencia - Programa de Contribución de Valorización General 2012, Barranquilla.....	31
Tabla 8. Predios/hogares propietarios sin capacidad de pago (CP).....	34
Tabla 9. Hogares propietarios sin capacidad de pago (CP), según localidad y estrato.....	34
Tabla 10. Capacidad de pago (CP) máxima de los destinos no residenciales.....	36
Tabla 11. Costo de obras y monto distribuible (millones de pesos), contribución de valorización Bogotá	38
Tabla 12. Costo de obras y monto distribuible - Programa de Contribución de Valorización General 2012 de Barranquilla.....	40
Tabla 13. Datos generales - Proyecto de Valorización El Poblado.....	40
Tabla 14. Costo de obras y monto distribuible - Anapoima.....	41
Tabla 15. Distribución de la contribución por valorización, Bogotá.....	46
Tabla 16. Predios gravados y excluidos, Bogotá.....	51
Tabla 17. Recaudo por obras del Acuerdo Distrital 724 de 2018.....	57
Tabla 18. Factores de decisión.....	59
Tabla 19. Distribución de unidades prediales en el área de influencia, según municipio.....	68
Tabla 20. Ingreso mínimo de subsistencia.....	69
Tabla 21. Límite de liquidación de la contribución nacional por valorización.....	70
Tabla 22. Unidades funcionales del tramo vial y Capex.....	71

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CNV	Contribución nacional por valorización
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
Fonvalmed	Fondo de Valorización de Medellín
GMBB	Gasto mínimo de bienes básicos
ICP	Índice de capacidad de pago
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
Invías	Instituto Nacional de Vías
LVC	Captura de valor del suelo (LVC por sus siglas en inglés)
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
Seco	Swiss State Secretariat for Economic Affairs
UAECD	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital



INTRODUCCIÓN

El Programa para el Fortalecimiento de Gobiernos Subnacionales en la Administración de Tierras y Gestión Fiscal en Colombia CiuData+ es una iniciativa administrada por el Banco Mundial, con la contribución de la Secretaría del Estado Suizo para Asuntos Económicos (Swiss State Secretariat for Economic Affairs, Seco). El principal objetivo de CiuData+ es mejorar la capacidad de los gobiernos municipales en la generación de ingresos mediante sistemas más sólidos de administración de suelo y mayores capacidades de recaudación del impuesto predial y de la recuperación de plusvalías.

CiuData+ se fundamenta en tres pilares o componentes: i) Gestión, mantenimiento y sostenibilidad de datos catastrales; ii) Mejora de la capacidad para la recaudación de ingresos y la administración tributaria; iii) Mejora de la capacidad para la implementación de instrumentos de captura del valor del suelo (LVC) o recuperación de plusvalías.

Para el desarrollo del programa, y tras un proceso de diagnóstico integral, se seleccionaron seis municipios: dos ciudades capitales, Pereira (Risaralda) y Popayán (Cauca); dos municipios de desarrollo intermedio, Cartago (Valle) y Anapoima (Tolima), y dos municipios de desarrollo temprano, Galapa (Atlántico) y Becerril (Cesar).

El componente 3 del programa se enfocó en el análisis y mejora de la implementación de tres instrumentos de recuperación de plusvalías: contribución de valorización, participación en plusvalía y obligaciones urbanísticas.

La contribución por valorización es clave para la financiación de obras públicas de infraestructura. El instrumento busca distribuir el costo de la obra entre los inmuebles beneficia-

dos por su construcción, de manera que se ha convertido en una herramienta fundamental para la gestión de recursos y la financiación de proyectos de infraestructura. No obstante, su implementación efectiva requiere de un análisis riguroso y una planificación detallada que considere los aspectos técnicos, legales y sociales involucrados.

Este documento tiene como objetivo presentar estudios de caso e ilustrar las acciones adoptadas por diversos municipios en Colombia para implementar este instrumento, así como los aprendizajes derivados de dichas experiencias.

El estudio de caso se enfoca en detallar las prácticas llevadas a cabo por diferentes administraciones municipales en la adopción e implementación del instrumento, e identificar los aspectos clave que deben ser atendidos para garantizar su éxito. Se abordan ejemplos de elementos clave de la contribución por valorización, a saber: hecho generador, área de influencia, estudio de beneficio, capacidad de pago de los contribuyentes, monto distribuible, método de distribución, censo predial, exclusiones y exenciones, notificaciones e inscripciones y, por último, cobro y servicios a la ciudadanía.

La experiencia de Bogotá, como capital del país, ofrece una visión integral de la contribución por valorización, con la implementación de planes de obras de gran envergadura que han transformado la ciudad. La experiencia más reciente de aplicación de la contribución por valorización de Bogotá (con base en el Acuerdo Distrital 724 de 2018) ha sido un ejemplo exitoso que permitió a la ciudad financiar infraestructura vial, corredores ambientales, ciclorrutas, aceras, conexiones peatonales y un centro cultural. La ciudad también ha utilizado el instrumento para obras de pequeña envergadura, donde la comunidad es la encargada de proponer las intervenciones en su entorno cercano.

En el caso de Medellín, un ejemplo representativo es el Proyecto de Valorización El Poblado, que financió 23 obras viales significativas. Este caso resalta la importancia de una estructuración cuidadosa y una planificación a largo plazo en los proyectos de infraestructura financiados por valorización, considerando que el proceso de estructuración puede extenderse a lo largo de varios años y sufrir modificaciones en el camino.

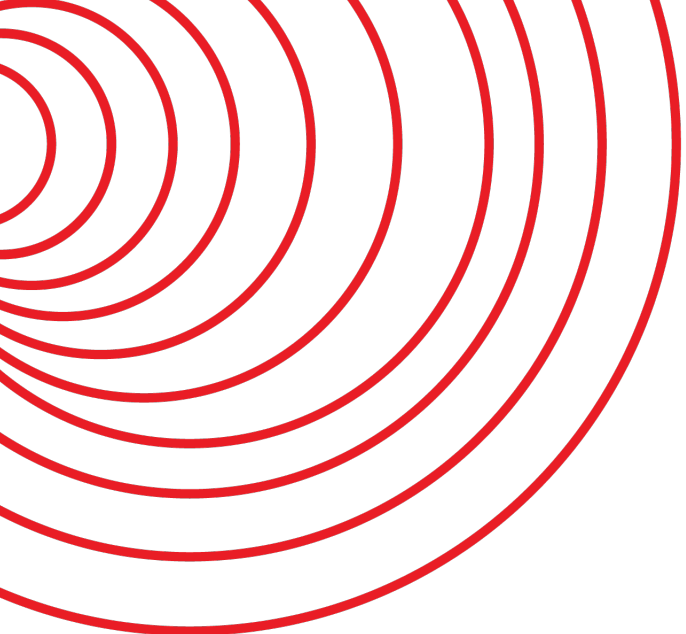
Si bien la contribución por valorización es un instrumento que ha sido utilizado, principalmente, por las administraciones municipales, el marco normativo vigente también permite su aplicación a entidades nacionales para la financiación de obras de interés nacional. Tal es el caso del Proyecto Vial Cartagena-Barranquilla-Circunvalar de la Prosperidad, que con 152 kilómetros de longitud abarca 10 municipios de dos departamentos de la costa Caribe.

Vale la pena resaltar que este instrumento es uno, entre varias fuentes de recursos disponibles para financiar obras públicas. Por lo tanto, se subraya la importancia de que los gobiernos municipales evalúen el conjunto de las fuentes de financiación a su disposición y seleccionen aquellas que mejor se alineen con sus objetivos y capacidades administrativas.

Finalmente, el presente estudio de casos busca ser una referencia práctica para la implementación efectiva de la contribución por valorización, al ofrecer recomendaciones basadas en experiencias reales que pueden ser útiles para otros municipios interesados en aprovechar las oportunidades que ofrece este instrumento.

Este estudio de casos se enmarca dentro del conjunto de documentos desarrollados por el Banco Mundial en el programa CiuData+, orientado a fortalecer la gestión fiscal y la administración de tierras en los gobiernos subnacionales de Colombia. Como complemento a este documento, se ha elaborado la ‘Guía de Implementación para la Contribución Especial de Valorización’, la cual proporciona a los municipios una estructura detallada para la aplicación efectiva de este instrumento de financiación. La Guía, además, incluye un simulador de la contribución de valorización, una herramienta diseñada para facilitar la toma de decisiones en la etapa de pre-inversión, permitiendo a los municipios generar información valiosa a partir de sus datos catastrales y evaluar el impacto de la contribución antes de su implementación.

El documento es producto del personal del Banco Mundial con aportes externos, y recopila parte de la experiencia y lecciones aprendidas durante el desarrollo del plan de acción del componente 3 de CiuData+. En particular, se agradecen enormemente los aportes del equipo de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, su directorio ejecutivo o los gobiernos que representa. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Este documento es producido con el apoyo financiero de Seco; su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja, necesariamente, las opiniones de esta secretaría.



1. ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN

Definición

La contribución por valorización consiste en un tributo o gravamen que se impone a los propietarios de bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de obras realizadas por la administración pública, con el fin de recuperar, total o parcialmente, los costos de esas obras. En otras palabras, es un mecanismo mediante el cual la administración recupera parte de la inversión en obras públicas, al cobrar una contribución a los propietarios que se benefician del incremento en el valor de sus predios como resultado de dichas obras.

Para comprender esta definición, es importante señalar que los tributos son los pagos que el Estado exige a los ciudadanos con el fin de financiar las actividades a su cargo y se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones, cada uno con características específicas. Los impuestos son pagos obligatorios que no están vinculados a un beneficio directo o un servicio prestado al contribuyente, como el impuesto de renta o el impuesto al valor agregado (IVA). Por otro lado, las tasas se cobran cuando el Estado presta un servicio específico, como el pago por la prestación del servicio de acueducto o por la expedición de un pasaporte. Finalmente, las contribuciones están relacionadas con beneficios que las actuaciones estatales producen a favor de los propietarios de determinados inmuebles, como la ejecución de obras públicas, como es el caso de la contribución por valorización.

Marco normativo

La Constitución Política, en el artículo 317, establece que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, lo que no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

En el artículo 338 se determina que “...solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

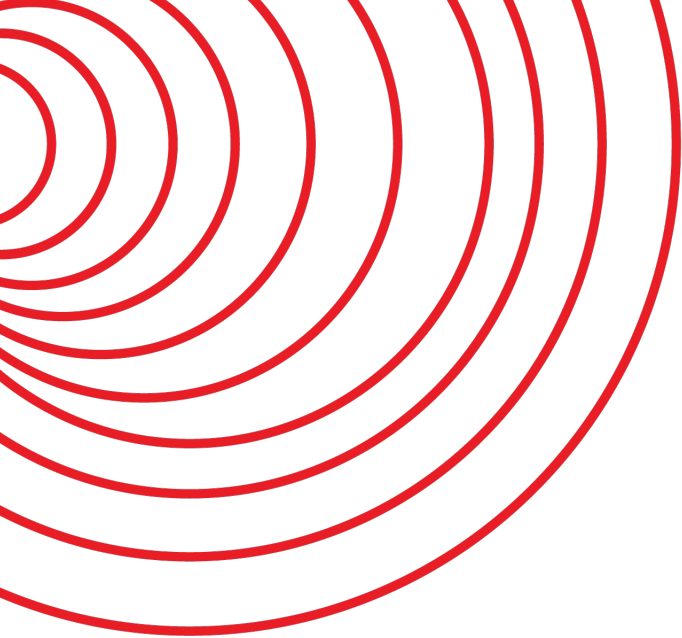
Además, este artículo dispone que “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; 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”.

El marco legal nacional que determina la posibilidad de que una administración municipal pueda hacer uso de la contribución especial de valorización es el siguiente:

- Ley 25 de 1921, “Por la cual se crea el impuesto de valorización y se dictan medidas para el saneamiento de varias ciudades”.
- Decreto Ley 1604 de 1966, “Por el cual se dictan normas sobre valorización”, adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968.
- Decreto 1333 de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.
- Artículo 126 de la Ley 388 de 1997, que contempla la contribución de valorización de iniciativa ciudadana o comunitaria, de carácter local.

La sentencia C-155 de 2003, donde se analizó la constitucionalidad de las disposiciones sobre la contribución de valorización por parte del gobierno nacional, es útil para conocer los conceptos aplicables a este tributo y por otras precisiones que contiene.

Adicionalmente, los municipios y distritos deben adoptar su propia normativa para la aplicación del instrumento en su jurisdicción. En el anexo 1 se puede consultar el contexto normativo y jurisprudencial de la contribución por valorización.



1.1 HECHO GENERADOR

De manera general, el hecho generador se entiende como la situación de hecho, que es indicadora de la capacidad contributiva y que la ley establece como la situación susceptible de generar la obligación tributaria.¹

El hecho generador de la contribución por valorización consiste en la ejecución de obras de interés público que generen un beneficio económico al inmueble. En este concepto se recogen obras de diferentes categorías que pueden estar localizadas en suelo urbano o rural. De esta forma, los elementos esenciales del hecho generador son: i) debe ser una obra pública, y ii) debe demostrarse que dicha obra genera un beneficio sobre la zona o área de influencia del proyecto.

Tal como se analizará más adelante, la contribución por valorización ha sido clave para financiar obras viales, alcantarillado, mejoramiento urbano, entre otras obras de interés público.

A continuación, se presentan los casos revisados:

Medellín

Medellín es una de las grandes ciudades del país que ha utilizado de manera más consistente la contribución de la valorización, con una experiencia interesante en la metodología para la determinación del monto a pagar.

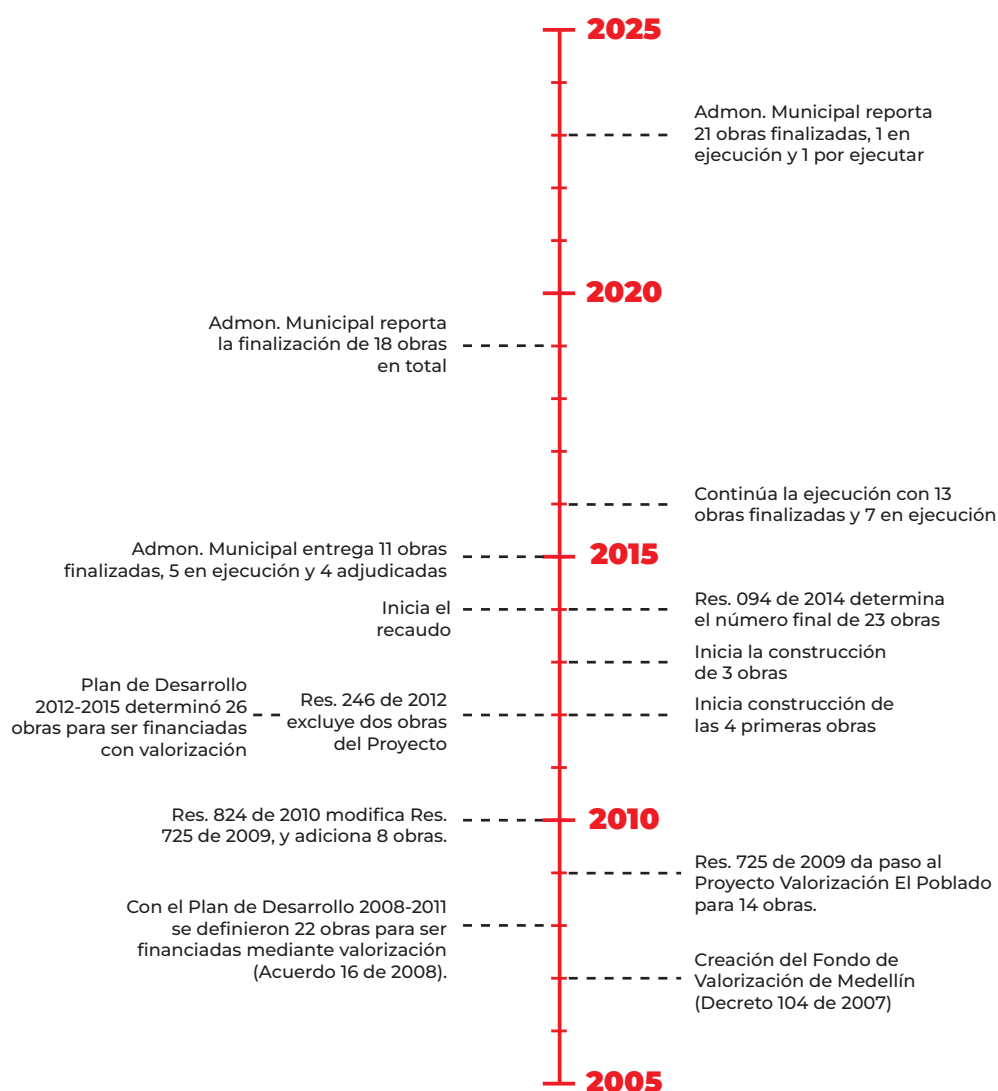
Una de las obras de infraestructura emblemáticas de la capital antioqueña, financiada a

¹ Sentencia C-155 de 2003

través de este instrumento, es el llamado Proyecto de Valorización El Poblado, cuya estructuración final se encuentra en la Resolución 094 de 2014 (Fondo de Valorización de Medellín, Fonvalmed). El proyecto incluyó 23 obras viales (pasos a desnivel, prolongaciones viales, dobles calzadas, entre otros) ejecutadas desde 2012. De acuerdo con la información del Fonvalmed, el costo total de las obras alcanzó un valor \$ 466.000 millones.²

El proceso de estructuración de los proyectos de infraestructura, en el sector público, puede tomar años. En la figura 1 se puede observar las modificaciones que surtió el proyecto a lo largo de los años, así como los principales hitos de ejecución y entrega de obras. Cabe resaltar que el proyecto estuvo sujeto a modificaciones importantes como el número de obras y, adicionalmente, el tiempo de construcción se ha extendido por más de una década.

FIGURA 1. PRINCIPALES HITOS - PROYECTO DE VALORIZACIÓN EL POBLADO



Fuente: Elaboración propia, con información del Fonvalmed.

² A manera de comparación, en el año 2014 el ingreso por concepto de impuesto predial en la ciudad de Medellín fue de \$ 553,9 millones.

Bogotá

En Bogotá se ha aplicado la contribución de valorización en las últimas décadas, para la construcción de numerosas obras viales, y más recientemente, para otro tipo de obras, como se indica a continuación. También ha habido avances importantes en la metodología para la distribución del costo de la obra entre los inmuebles beneficiados.

El Acuerdo Distrital 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”, autorizó a la administración distrital para adelantar el proceso de recuperación del costo de un plan de obras dividido en 3 ejes³, con un costo total de \$ 906.579 millones (incluidos los costos administrativos). El conjunto de obras incluyó diversos proyectos de infraestructura vial, un centro cultural, corredores ambientales, aceras y ciclorrutas.

El Acuerdo Distrital 724 de 2018 es la experiencia más reciente de implementación de la contribución por valorización en Bogotá. Sin embargo, es interesante mencionar que en las últimas décadas se han realizado diferentes cobros para el financiamiento de distintos conjuntos de obras, principalmente obras de infraestructura vial.

**TABLA 1. ACUERDOS DISTRITALES Y MONTOS DISTRIBUIBLES
- CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN BOGOTÁ**

Acuerdo de valorización	Monto distribuible
Acuerdo 7 de 1987: adopta el Estatuto de Valorización para el Distrito Especial de Bogotá.	
Acuerdo 31 de 1992: por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obra Públicas de Bogotá para 1993-1995.	\$ 167.000
Acuerdo 25 de 1995 - Beneficio Local: 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”.	\$ 321.271
Acuerdo 23 de 1995 - Beneficio Local: por el cual se autoriza el cobro de la valorización por beneficio local para el conjunto de obras viales.	\$ 19.887
Acuerdo 9 de 1998: por el cual se modifica el Acuerdo 25 de 1995.	Conservó el monto en \$ 321.271
Acuerdo 48 de 2001: por medio del cual se modifica el Acuerdo 9 de 1998.	\$ 449.918

³ Eje Córdoba, Eje El Cedro y Eje Zona Industrial.

Acuerdo de valorización	Monto distribuible
Acuerdo 180 de 2005 - fase I: por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras (infraestructura vial y espacio público).	\$ 718.256
Acuerdo 398 de 2009: por el cual se modifica el Acuerdo 180 de 2005.	\$ 76.576
Acuerdo 451 de 2010: por el cual se adopta una contribución de valorización por beneficio local, en el marco del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del POZ Norte.	\$ 379.000
Acuerdo 523 de 2013: por el cual se modifican parcialmente los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009 y 445 de 2010 y se modifica y suspende el Acuerdo 451 de 2010.	\$ 396.960
Acuerdo Distrital 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 (infraestructura vial, un centro cultural, corredores ambientales, aceras y ciclorrutas).	\$ 906.579
Acuerdo 915 de 2023: por medio del cual se expiden reglas y procedimientos para la contribución de valorización en el Distrito Capital.	

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano (IDU – www.idu.gov.co). Nota: Cifras en millones de pesos corrientes

Anapoima (Cundinamarca)

El Concejo Municipal de Anapoima, un municipio con 18.000 habitantes, incidido por la localización de vivienda de recreo y turismo desde Bogotá, adoptó el Estatuto de Valorización Municipal, a través del Acuerdo 13 de 2022. En diciembre del mismo año, se expidió el Acuerdo 16 de 2022, “por medio del cual se establece y autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción del alcantarillado pluvial, reposición del alcantarillado sanitario y pavimentación de la vía Santa Teresa (calle 12 con carrera 5) hasta la vereda Las Mercedes sector Natura Forest del municipio de Anapoima – Cundinamarca”.

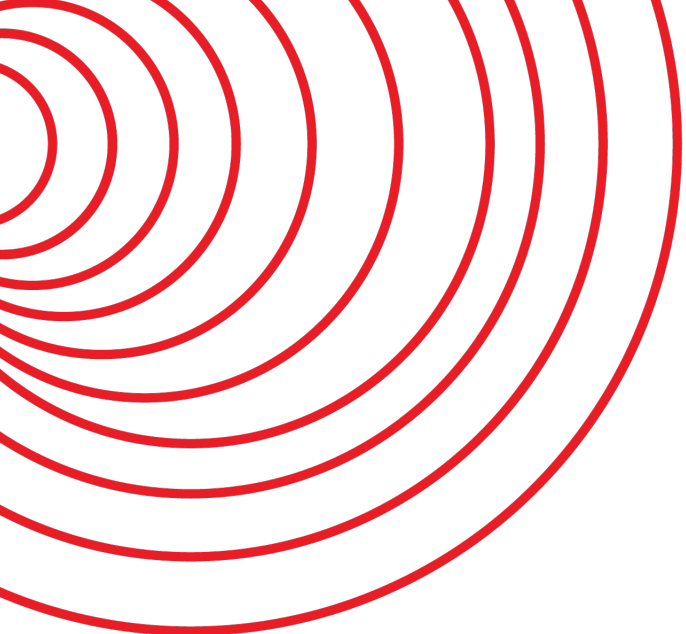
Las obras contempladas en el Acuerdo 16 de 2022 tienen un costo total de \$ 18.175 millones y están en línea con las disposiciones del plan de desarrollo municipal 2020-2023.

Barranquilla

En esta ciudad, de aproximadamente 1.300.000 habitantes y el principal polo de desarrollo de la Costa Caribe, mediante el Acuerdo 10 de 2008, el Concejo Distrital de la ciudad autorizó la contribución por valorización de beneficio general, de acuerdo con el plan de obras

públicas contempladas en el plan distrital de desarrollo 2008-2011. Con base en ese Acuerdo, se expidió el Decreto 695 de 2012 autorizó el llamado Programa de Contribución de Valorización General 2012 para financiar proyectos relacionados con:

1. **Desarrollo y renovación urbana:** mejoramiento urbano del sector El Boliche, recuperación y mejoramiento de espacio público en la ciudad, incluidas 3 plazas en el centro histórico (\$130.150 millones).
2. **Mejoramiento de la conectividad:** 7 obras de ampliación, reconstrucción y mejoramiento de vías (\$117.500 millones).
3. **Mejoramiento del equipamiento urbano:** mejoramiento de tres parques temáticos y del estadio Tomás Arrieta (\$44.000 millones).



1.2 ÁREA DE INFLUENCIA

Las normas nacionales que regulan la contribución de valorización a nivel municipal o distrital no hacen referencia al concepto de área o zona de influencia. Está definida en el artículo 241 de la Ley 1819 de 2016⁴ como “(...) el territorio que conforma el conjunto de bienes inmuebles rurales, urbanos o de cualquier clasificación, o categoría establecida (...), hasta donde se extienda el beneficio generado por la ejecución del proyecto. La zona de influencia será determinada por la entidad pública (...) responsable del proyecto, y corresponderá a criterios puramente técnicos (...)”.

Es importante resaltar que la zona de influencia corresponde al área en la cual los inmuebles se ven beneficiados por la obra. Por tanto, para definir el área de influencia es necesario tener claridad sobre los beneficios de la obra en cada predio. Los detalles para la estimación del beneficio se abordarán en la sección 1.3.

Bogotá

En el Acuerdo 915 de 2023, “Por el cual se expiden reglas y procedimientos para la contribución de valorización”, el Distrito Capital señala:⁵

Artículo 12. ZONA O ÁREA DE INFLUENCIA. Es la extensión superficial hasta cuyos

⁴ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones, donde se incluyen las disposiciones para la aplicación de la contribución de valorización nacional

⁵ Al momento de la aprobación del Acuerdo Distrital 724 de 2018, el estatuto de valorización vigente en la capital del país era el establecido en el Acuerdo 7 de 1987, derogado por el Acuerdo 915 de 2023

límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras que se adopten a través de un Acuerdo expedido por el Concejo de Bogotá mediante el cual se establezca el cobro de una Contribución de Valorización.

Artículo 13. CRITERIOS PARA FIJAR LA ZONA DE INFLUENCIA. (...) se fijará evaluando los beneficios generales, locales y mixtos, teniendo en cuenta: a) El tipo de obra o conjunto de obras a ejecutar; b) Límites físicos (malla vial) y ambientales; c) El tipo de beneficios generados por la obra; d) Las características generales de los predios y uso de los terrenos, objeto de la distribución que hacen parte o se derivan de la base catastral.

Retomando el caso revisado para Bogotá, en el Acuerdo Distrital 724 de 2018 se establecen los siguientes pasos para delimitar el área de influencia de un plan de obras para el cobro de valorización por beneficio local:

- I. Georreferenciar la obra u obras que se desarrollaran por recursos de valorización, ubicándolas sobre el entorno urbano que les corresponde.
- II. Trazar una zona de influencia individual por obra, siguiendo los lineamientos de los parámetros urbanos, bajo el concepto básico de que los límites de las zonas de influencia individuales no deben fraccionar un predio y deben ser consecuentes con la morfología de la ciudad. Deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:
 - Tipo de obra o conjunto de obras a construir (tramo vial, intersección, etc.).
 - Tipo de intervención (obra nueva, ampliación, modificación, etc.).
 - Accesos y distancias a las obras.
 - Límites naturales (ríos, quebradas, etc.).
 - Límites físicos (asociados a infraestructura).
 - Límites jurídicos o normativos (perímetro urbano, rural, de expansión, límite de localidad, límite sector catastral, etc.).

Las zonas de influencia individuales generadas se proyectan como un polígono que delimita el área definida por un conjunto de componentes urbanos, que se interrelacionan con otros elementos como las intersecciones viales o los tramos viales; sobre el cual se puede definir de forma radial o por criterios de acceso y distancia, los grados de beneficio iniciales. De esta manera se conforma el punto de partida para la representación de los grados de beneficio finales.

- III. Realizar la superposición geográfica de las zonas de influencia individuales de cada obra, generando un polígono único, producto de la unión espacial de los polígonos individuales. Se realizan ajustes a los límites generales de este polígono único, te-

niendo como consideración la conectividad de la zona beneficiada por el conjunto de obras. De esta manera cada zona tiene una relación directa con el conjunto de obras de manera individual y también como un sistema articulado de interconexión vial y de transporte. (IDU, 2018)

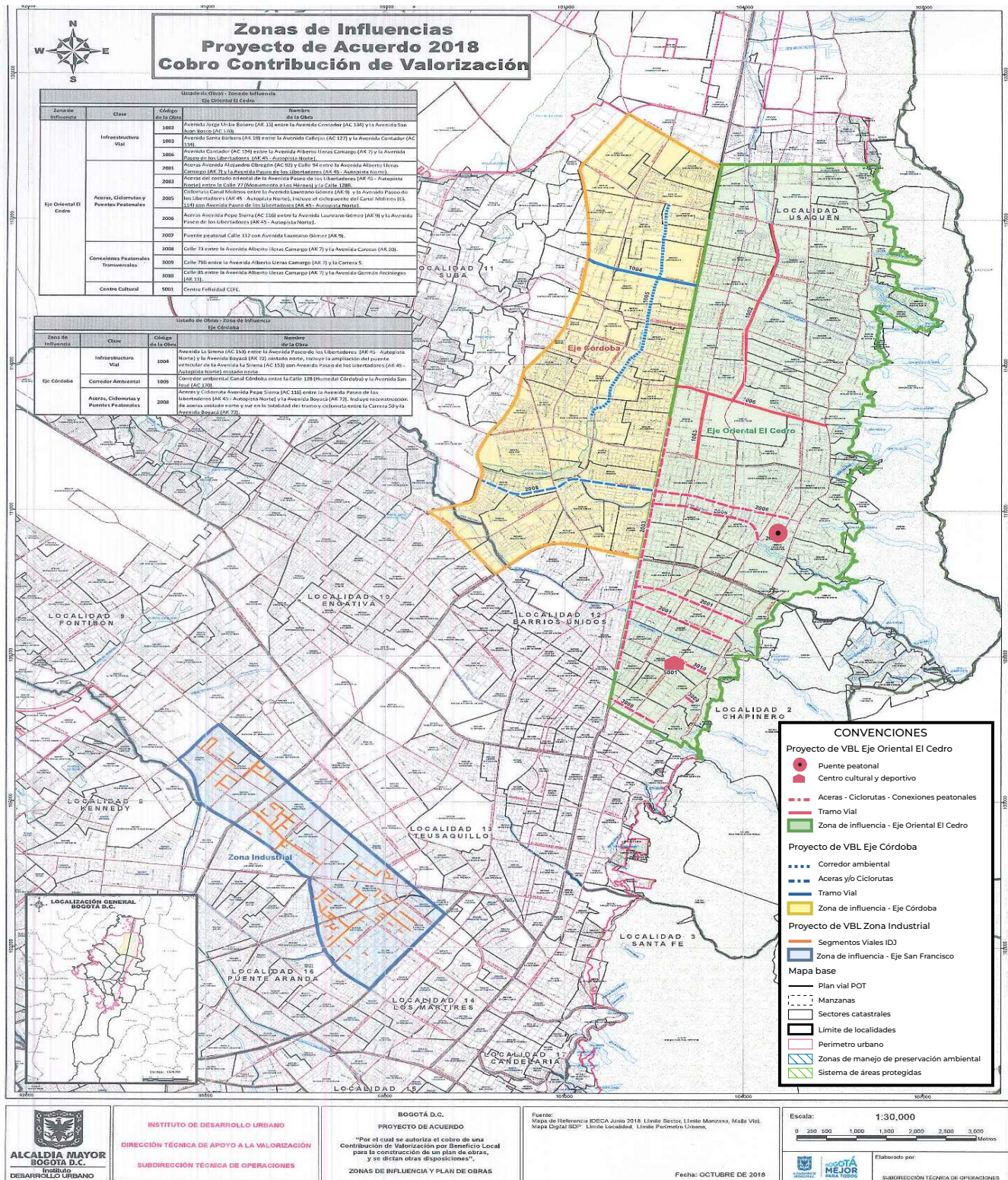
Así, las zonas de influencia de los tres ejes quedaron definidas de la siguiente manera:

TABLA 2. LÍMITES DE LAS ZONAS DE INFLUENCIA, ACUERDO DISTRITAL 724 DE 2018

	Eje Oriental El Cedro	Eje Córdoba	Eje Zona Industrial
Norte	Avenida San Antonio (AC 183)	Avenida San Antonio (AC 183)	Avenida Ferrocarril de Occidente (AC 22) y límite sur del sector catastral 006203 “La Florida Occidental”
Oriente	Límite oriental del perímetro urbano del Distrito Capital	Avenida Paseo de los Libertadores (AK 45)	Avenida Ciudad de Quito (AK 30)
Sur	Avenida Chile (AC 72) y límite norte del sector catastral 008203 “Las Aca-cias”	Avenida España (AC 100 y AK 68) y avenida Medellín (AC 80)	Avenida de los Comuneros (AC 6) y avenida Centenario (AC 13, DG 13, AC 17)
Occidente	Avenida Caracas (AK 14) y avenida Paseo de los Libertadores (AK 20 y AK 45 autopista- autopista Norte)	Avenida Boyacá (AK 72)	Avenida Boyacá (AK 72)

Fuente: IDU (2018).

FIGURA 2. ZONAS DE INFLUENCIA DEL ACUERDO DISTRITAL 724 DE 2018, BOGOTÁ



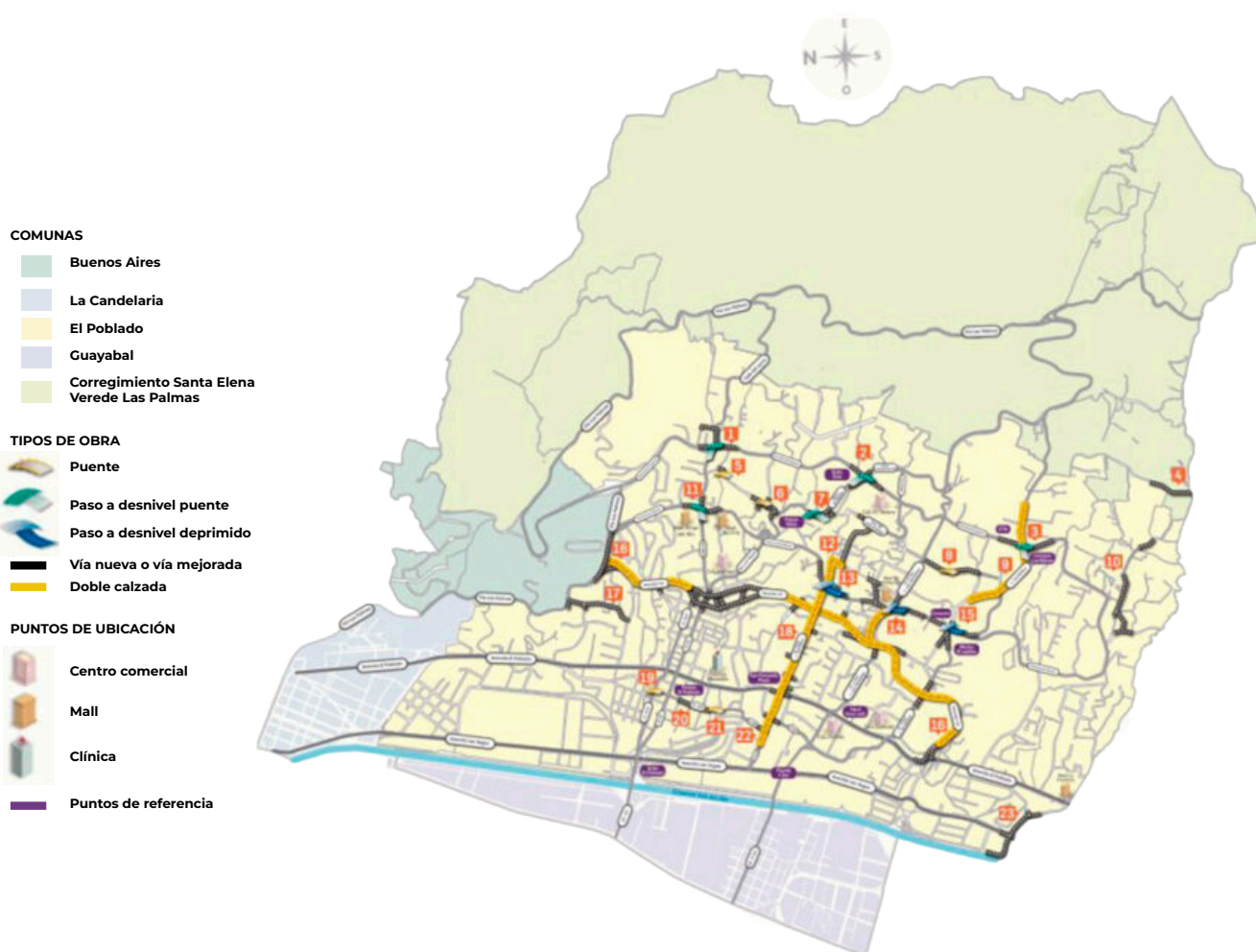
Fuente: IDU (2018).

Medellín

En la capital antioqueña, el Estatuto de Valorización (Acuerdo 58 de 2008, art. 45) denomina “zona de influencia” a la “extensión territorial definida por el estudio de beneficio de la obra o conjunto de obras”.

En el caso del Proyecto de Valorización El Poblado, el área de influencia incluyó la comuna 14 (El Poblado), la vereda Las Palmas (parcialmente), los barrios La Asomadera 1 (parcialmente), 2 y 3, el barrio San Diego (parcialmente), el barrio Perpetuo Socorro y parte de la comuna 15 (Guayabal), para un total de 31,92 km².

FIGURA 3. ÁREA DE INFLUENCIA - PROYECTO DE VALORIZACIÓN EL POBLADO



Fuente: Resolución 094 de 2014.

Anapoima (Cundinamarca)

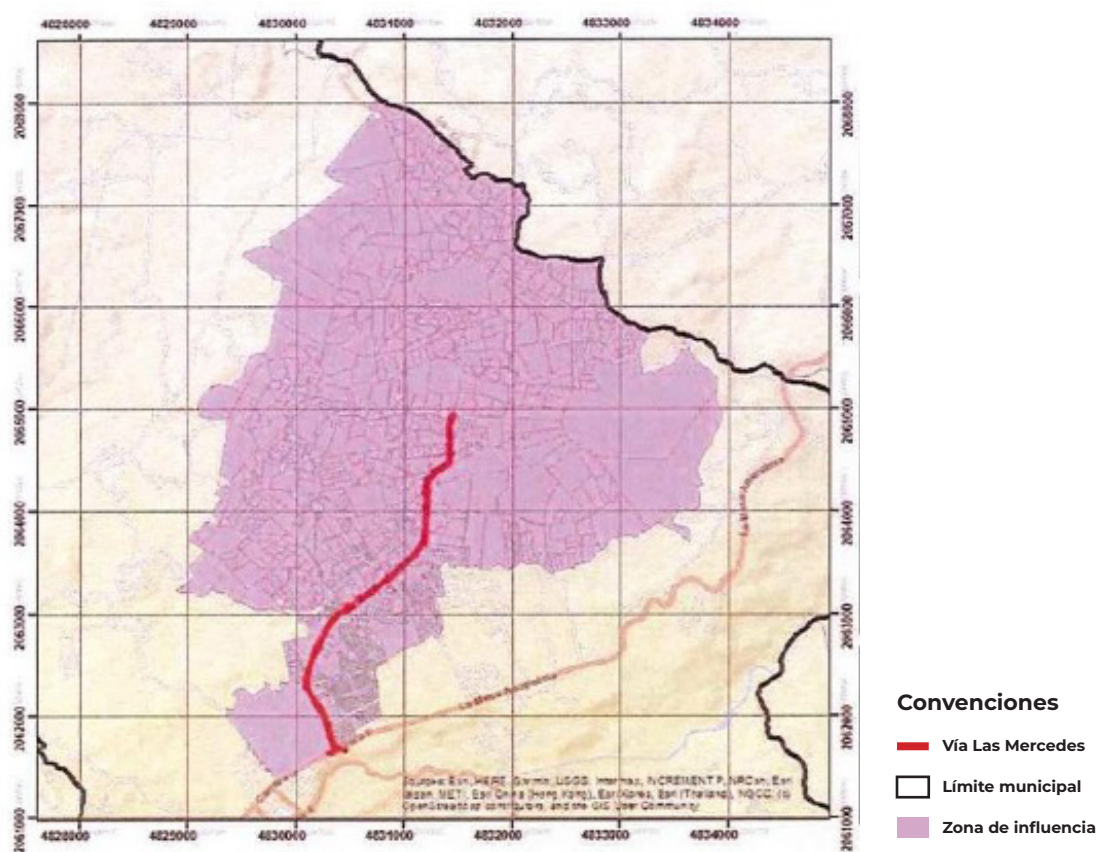
En el caso de Anapoima, la zona de influencia incluye gran parte del perímetro urbano del municipio y predios rurales en cinco veredas, para un total de 2.264 predios.

TABLA 3. NÚMERO DE PREDIOS POR VEREDA - ZONA DE INFLUENCIA

Vereda	N° predios	Área (m2)	Part. (%) predios	Part. (%) área
Cabecera municipal	1.294	2.478.630	57,2 %	15,0 %
El Hguerón	288	6.065.672	12,7 %	36,7 %
La Chica	145	198.815	6,4 %	1,2 %
Las Mercedes	249	2.567.156	11,0 %	15,5 %
San Antonio	85	739.120	3,8 %	4,5 %
Santa Lucía	203	4.491.014	9,0 %	27,2 %
Total	2264	16.540.407	100,0 %	100,0 %

Fuente: Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca (2022).

FIGURA 4. ZONA DE INFLUENCIA DEL ACUERDO 16 DE 2022, ANAPOIMA



Fuente: Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca (2022).

Recuadro 1. Comparativo contribución por valorización - Bogotá y Medellín

El tamaño de las obras y, por tanto, su costo, está en línea con el tamaño del municipio y con su capacidad administrativa y fiscal. Incluso para las dos ciudades más grandes del país, el costo de las obras y su respectivo monto distribuible son diametralmente diferentes. Por este motivo, es interesante comparar el proyecto de cobro por valorización en relación con el tamaño de la ciudad, tal como se aprecia en las tablas 4 y 5.

TABLA 4. ACUERDO
DISTRITAL 724 DE 2018

TOTAL predios Bogotá	2.587.226	Participación ZI en Total
Predios ZI	691.563	26,7%
TOTAL avalúo catastral	\$ 590.600.000	
Avalúo ZI	\$ 178.192.272	30,2%
TOTAL Área (Ha)	163.663	
Urbana	38.431	
Rural	122.258	
Área ZI (Ha)**	5.527	3,4%
Urbana	5.527	14,4%
Rural	0	0,0%

TABLA 5. RESOLUCIÓN
94 DE 2014

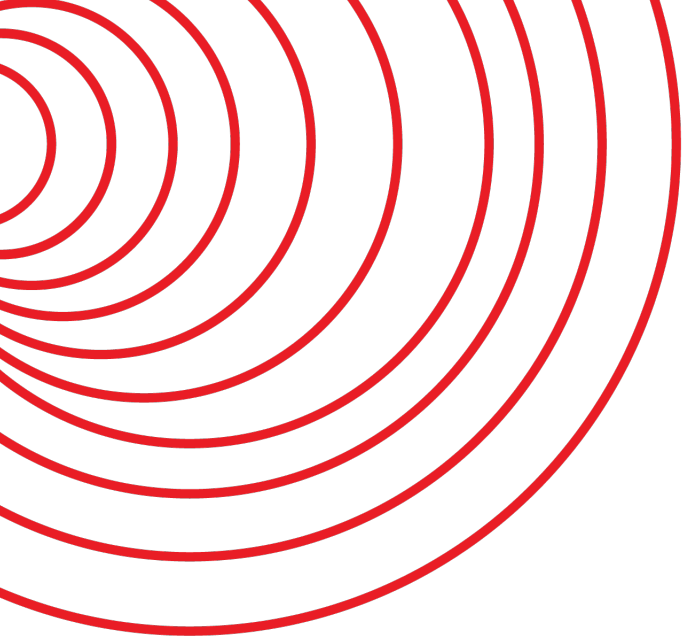
TOTAL predios Medellín	926.876	Participación ZI en Total
Predios ZI	165.841	17,9%
TOTAL avalúo catastral	\$ 69.771.753	
Avalúo ZI	\$ 13.519.455	19,4%
TOTAL Área (Ha)	38.064	
Urbana	11.022	
Rural	27.042	
Área ZI (Ha)	3.192	8,4%
Urbana	1.905	17,3%
Rural	1.287	4,8%

Nota: ZI: zona de influencia; * Medido en hectáreas; ** Estimaciones propias. Cifras en millones de pesos corrientes del año de expedición del acto administrativo.

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD), la Subsecretaría de Catastro (Medellín) y las memorias técnicas del acto administrativo respectivo.

En el caso de Bogotá, la zona de influencia se ubica en su totalidad en el área urbana, y corresponde al 14,4 % de dicha área. En Medellín, por su parte, el 40 % de la zona de influencia se localizaba en el área rural del municipio. De esta forma, la zona de influencia corresponde a 17,3% del área urbana y 4,8% del área rural del municipio.

En términos de predios, en Bogotá la zona de influencia corresponde a 26,7 % del total de predios, o el equivalente a 30,2 % del total del avalúo catastral. En el caso de Medellín, esta cifra fue de 19,4 %.



1.3 BENEFICIO

Como se ha indicado, las contribuciones son tributos cuyo cobro está justificado por el beneficio que una actuación pública produce a ciertos contribuyentes. Por regla general se ha considerado, en el caso de la contribución especial de valorización y como lo indica su denominación, que el beneficio consiste en un incremento en el precio de los inmuebles.

Sin embargo, en el periodo reciente en ciudades como Bogotá y en las disposiciones de la Ley 1819 de 2016 sobre contribución de valorización nacional, se ha extendido el concepto de beneficio a la “... afectación positiva que adquiere o ha de adquirir el bien inmueble en aspectos de movilidad, accesibilidad o mayor valor económico por causa o con ocasión directa de la ejecución de un proyecto de infraestructura” (Artículo 240 de la mencionada Ley). No obstante, el beneficio debe ser cuantificado para dar cumplimiento al artículo 9° del Decreto que señala que “... para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados...”.

La determinación del beneficio tiene, además, relación directa con la identificación del área o la zona de influencia. Como se indicó previamente, el sistema y el método para definir los costos y los beneficios de las tasas y contribuciones debe ser fijado por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el artículo 338 de la Constitución Política.

Para estimar el beneficio se puede optar por diferentes aproximaciones, de acuerdo con la capacidad institucional y con los recursos disponibles en cada municipio. Una de las más utilizadas consiste en la determinación del precio anterior y del posterior a la ejecución de

la obra, conocida como doble avalúo y para mejorar las estimaciones se pueden utilizar análisis econométricos, con el fin de aislar el efecto de la obra sobre los precios en los periodos de tiempo analizados. Sin embargo, este mecanismo no siempre es fácil de implementar por la escasez de información. Adicionalmente, si el beneficio se estima con anterioridad a la construcción y entrada en operación de la obra, será necesario hacer una aproximación a los futuros beneficios que tendrá sobre los predios en el área de influencia.

Medellín

El Acuerdo 58 de 2008 (Estatuto de Valorización de la ciudad, art. 8) señala las metodologías para la estimación del beneficio local, así:

- **Doble avalúo comercial para toda la zona.** Consiste en avaluar, para la misma fecha, cada uno de los inmuebles incluidos en la zona de estudio o zona de citación, sin obra (situación actual) y con la obra, como si ésta ya estuviera construida y en funcionamiento.
- **Doble avalúo comercial por franjas.** Consiste en demarcar zonas paralelas alrededor de los polos de desarrollo identificados a diferentes distancias y proceder a avaluar, para la misma fecha, algunos puntos característicos situados al interior de cada franja, sin obra (situación actual) y con obra, como si estuviera construida y en funcionamiento, definiendo la diferencia de valor para cada franja.
- **Por analogía o comparación con obras similares.** Consiste en seleccionar una obra o proyecto ya ejecutado y en pleno funcionamiento, con características similares de la obra que se va a ejecutar, para aplicar los resultados de la obra ejecutada en la obra a ejecutar.
- **Por analogía o comparación con zonas con características similares.** Consiste en seleccionar una zona o área, con características similares a la que se estima generará la obra que se va a ejecutar, para trasladar el comportamiento de los valores de la tierra a los sectores donde se ejecuta o se ejecutará la obra.
- **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.

Para el caso particular del Proyecto de Valorización El Poblado, mencionado anteriormente, se escogió la metodología de doble avalúo por muestreo. El diseño muestral de los pre-

dios se hizo por el método de asignación óptima estratificada⁶, aplicada paralelamente a las áreas de cada una de las divisiones políticas (catastrales) y a los avalúos catastrales del suelo. Para su aplicación se estimaron los resultados con una confiabilidad del 98 % y un error admisible de 4 %. El tamaño de la muestra fue de 670 predios, sobre los cuales se procedió a la elaboración de avalúos. Mediante concurso público de méritos, se escogió a la Corporación Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia para la elaboración de los avalúos. La Corporación llevó a cabo los siguientes pasos:

- I. **Avalúos sin proyecto:** se utilizaron las metodologías comparativa o de mercado, método de renta y la técnica residual.
- II. **Avalúos con proyecto:** para la realización de los avalúos con proyecto se evaluaron las siguientes variaciones esperadas en el medio ambiente y la movilidad.
 - **Ruido.** La construcción de las obras de mejoramiento vial representa una disminución en los niveles de ruido en aproximadamente un 79 % de los puntos de estudio. Este resultado está asociado a la mejoría de las condiciones de movilidad del sector. En un 21 % de los puntos se presenta aumento en los niveles de ruido por la construcción de las obras.
 - **Emisión de gases contaminantes.** Se estima un aumento de las emisiones en un 55,4 % de los puntos, lo que está asociado a un aumento en el flujo vehicular del sector. Por otra parte, se presenta reducción de las emisiones en un 44,6 % de los puntos objeto de estudio.
 - **Índice de calidad del paisaje.** El 68,5% de los puntos de interés no presentaron cambios en el índice de calidad del paisaje.
 - **Velocidad.** El promedio obtenido por punto pasa de 33 a 36 km/hora, es decir, una mejora de 9 % frente al escenario sin proyecto.
 - **Densidad.** Se observan cambios al pasar de 26 a 19 veh/hora/calzada, lo que equivale a una mejor distribución de los viajes sobre la malla vial.
 - **Tiempos de viaje.** Presentan una reducción de 15%.

Para el cálculo de los valores de la tierra en el escenario con proyecto se utilizó la metodología de cálculo por factores, considerando diferentes características o atri-

⁶ La asignación óptima estratificada se refiere a una técnica utilizada en el muestreo estratificado para determinar el tamaño de la muestra en cada estrato de manera que se minimice el error total de la muestra. En lugar de asignar la muestra de manera proporcional al tamaño de cada estrato, la asignación óptima toma en cuenta la variabilidad dentro de cada estrato. En este contexto, el término estrato hace referencia a los estratos estadísticos (subgrupo homogéneo dentro de una población, que se agrupa con base en una característica específica que es relevante para el estudio en cuestión) y no estratos socioeconómicos.

butos que influyen en su valor. A cada factor se le asigna un valor numérico o ponderación que refleja su importancia relativa. El valor final del inmueble se obtiene mediante la combinación de los valores de los factores. Con esto, el resultado del beneficio estimado se puede apreciar a continuación:

TABLA 6. EJEMPLOS DEL BENEFICIO ESTIMADO (CASOS SELECCIONADOS), MEDELLÍN

Punto	Comuna	Barrio	Valor suelo por m ² (sin obras)	Valor suelo por m ² (con obras)	Var. (%)
1	09	Asomadera n.o 2	\$ 410.846	\$ 410.846	0,0 %
17	14	Barrio Colombia	\$ 2.300.000	\$ 2.383.950	3,7 %
35	14	Villa Carlota	\$ 1.942.000	\$ 2.012.883	3,7 %
49	14	Castropol	\$ 670.000	\$ 670.000	0,0 %
63	14	Lalinde	\$ 1.232.000	\$ 1.280.664	4,0 %
81	14	Las Lomas n.o 2	\$ 832.920	\$ 869.152	4,3 %
98	14	El Tesoro	\$ 290.000	\$ 302.615	4,4 %
100	14	El Tesoro	\$ 811.082	\$ 840.686	3,6 %
111	14	El Tesoro	\$ 728.487	\$ 749.249	2,9 %
128	14	Los Naranjos	\$ 747.547	\$ 768.852	2,8 %
238	14	Alejandría	\$ 1.013.912	\$ 1.046.864	3,2 %
265	14	La Florida	\$ 1.195.000	\$ 1.233.838	3,3 %
293	14	Astorga	\$ 1.565.000	\$ 1.575.955	0,7 %
581	90	Las Palmas	\$ 425.528	\$ 425.528	0,0 %

Fuente: Fonvalmed (2014a).

Anapoima (Cundinamarca)

Para aproximarse al beneficio generado por la obra, la consultoría contratada por la administración municipal buscó determinar el incremento en el valor de la tierra como consecuencia de la ejecución del proyecto. Se tienen en cuenta los siguientes factores de beneficio:

- I. **Ahorro en costos de operación de los vehículos:** se estiman los ahorros en combustible, llantas, mantenimiento y depreciación de los vehículos que transitan por la vía, gracias a la pavimentación y mejora del trazado.
 - Se establecen los costos de operación por kilómetro recorrido para cada tipo de vehículo, teniendo en cuenta los siguientes rubros: combustible, llantas, lubricantes, mantenimiento y depreciación.
 - Se determina el número de vehículos de cada tipo que transitan diariamente por la vía con datos de conteos vehiculares realizados en dos puntos de la vía.

- Se define la longitud del tramo de la vía que será intervenida por el proyecto, es decir 4,8 km.
- II. Ahorro en tiempos de viaje: se cuantifican los ahorros en tiempo de viaje para los vehículos y las personas que se desplazan por la vía con la reducción de la distancia y la mejora en la velocidad de circulación.
- **Determinación de velocidades:** se establecen las velocidades de circulación de los vehículos con y sin proyecto, diferenciando entre velocidades en terreno pavimentado y en terreno sin pavimentar.
 - **Cálculo de tiempos de viaje:** se calculan los tiempos de viaje por tipo de vehículo con y sin proyecto, considerando la longitud del tramo de la vía (4,8 km) y las velocidades de circulación.
 - **Estimación de ahorros en tiempos de viaje:** se determina el ahorro en tiempo de viaje por tipo de vehículo, restando el tiempo de viaje con proyecto al tiempo de viaje sin proyecto.
 - **Proyección de ahorros anuales:** se proyectan los ahorros en tiempo de viaje (minutos) para la vida útil del proyecto (20 años), considerando el tránsito promedio diario (TPD) de cada tipo de vehículo. Para dar un valor en pesos al ahorro de tiempo, se tiene en cuenta el salario mínimo por hora.

Para calcular la valorización o incremento en el precio de la tierra que puede atribuirse a los beneficios que trae el proyecto, se utiliza la siguiente expresión:

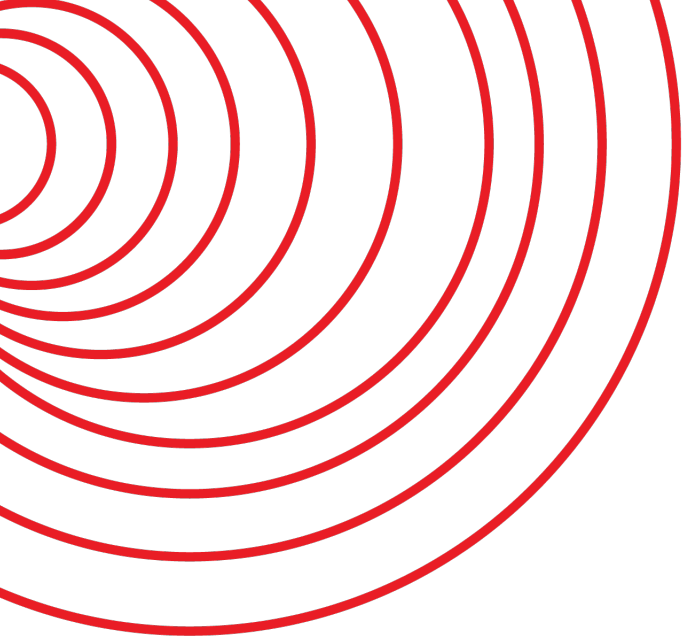
$$Valorización = \sum_{n=1}^{n=20} \frac{Beneficios}{\left(1 + \frac{i}{1+i}\right)^n}$$

Donde es la tasa de interés para traer a valor presente los beneficios que el proyecto tendrá durante su vida útil de 20 años, y el término $(i/(1+i))$ representa el factor de descuento temporal.⁷ Finalmente, como resultado del ejercicio de cuantificación de la valorización generada (mayor valor de los predios en la zona de influencia) por la ejecución del proyecto vial, el beneficio asciende a \$ 20.365 millones.

Es importante señalar las similitudes y diferencias de los ejercicios de aproximación al beneficio elaborados en Medellín y Anapoima. En los dos casos, la obra a financiar (hecho genera-

⁷ Para este ejercicio particular se tomó como tasa de interés la DTF (18 de septiembre de 2022) de 14,91 % EA. Es decir, el factor de descuento temporal fue de 12,98 %.

dor) comprende infraestructura vial. Por ese motivo, para el estudio se incluyeron beneficios esperados en torno a la mejora en la movilidad. En el caso de Medellín, la administración optó por estimar el beneficio esperado para una muestra representativa de predios, lo que permite tener una aproximación más precisa al beneficio de cada predio. Por su parte, en Anapoima se estimó un beneficio total del proyecto.



1.4 ESTUDIO DE CAPACIDAD DE PAGO

No existe una definición expresa de un estudio de capacidad de pago para la contribución especial de valorización. Sin embargo, las referencias en la Sentencia C-155 de 2003 apuntan a entender este estudio como una aproximación a la capacidad de hacer aportes monetarios que puede tener un hogar propietario de un predio en la zona de influencia de una obra sujeta a la contribución por valorización, sin que esto afecte su calidad de vida.

La definición de la capacidad de pago es una estimación, es decir, una aproximación a dicha capacidad que se puede dar de manera agregada para todos los predios dentro de la zona de influencia y/o para cada uno de ellos de manera individual.

Para la realización de este estudio, algunos municipios optan por la realización de encuestas de hogares dentro de la zona de influencia que tratan de encontrar información sobre la estructura de gastos e ingresos de las personas, y la capacidad de pago del hogar. Si bien es una buena aproximación, la imputación de valores específicos para cada hogar a partir de una encuesta puede generar inconformidad por parte de los hogares, en caso de que el resultado del estudio no se refleje en su capacidad de pago y condiciones socioeconómicas. Por otro lado, las encuestas de hogares no cubren los usos no residenciales y en la mayoría de los casos no se encuentra una aproximación clara para este grupo.

En Bogotá se hace uso de la Encuesta Multipropósito, representativa a nivel de unidad de planeamiento local (UPL), que permite la elaboración de un indicador de capacidad de pago. A partir de allí también se definen las exenciones para grupos específicos, lo cual se

abordará en la sección “Excluidos y exentos”.

Es importante considerar que cualquier metodología empleada para cuantificar la capacidad de pago de los hogares contribuyentes puede generar errores estadísticos de inclusión y exclusión.⁸ Por ejemplo, es posible que hogares propietarios de viviendas en estratos medios o altos, pero en situación de pobreza oculta, sean clasificados con capacidad de pago. Por ello, se invita a los municipios a hacer uso de registros administrativos disponibles⁹ para realizar ajustes y validaciones en las metodologías y modelos utilizados, con lo cual se garantiza su pertinencia y efectividad según las características de cada caso.

La propiedad o posesión de una vivienda podría asociarse con capacidad de pago por parte de un hogar. Si bien la propiedad representa un activo dentro del patrimonio del contribuyente, no se traduce directamente en liquidez o disponibilidad de recursos para asumir pagos adicionales. Es fundamental distinguir entre el valor del activo inmobiliario y la capacidad del propietario para generar los flujos de efectivo necesarios para cubrir este tributo. Factores como la concentración del patrimonio en el inmueble (como ocurre frecuentemente en adultos mayores o jubilados), la existencia de deudas hipotecarias u otras obligaciones financieras, y la variabilidad en los ingresos de los hogares, llevan a concluir que la propiedad no es una buena aproximación a la capacidad de pago.

El estudio de DNP (2019) señala algunas aproximaciones a la medición de la capacidad de pago, basadas en el ingreso y no en el patrimonio de los hogares.

- **Gasto mínimo aceptable:** Establece el monto mínimo de gasto necesario para acceder a algún bien que se considera de importancia especial, como una vivienda digna. Este concepto es similar al que se usa para definir la línea de pobreza, que es el monto mínimo de ingresos necesario para adquirir una canasta básica de bienes y servicios.
- **Razón de gasto a ingreso:** Define el porcentaje máximo del ingreso que una familia debería destinar al gasto en un bien o servicio particular. Este porcentaje puede ser una norma establecida política o técnicamente. Ejemplos comunes son el gasto en vivienda (máximo 30% del ingreso), salud (aceptable un gasto inferior al 5% del ingreso, y gasto catastrófico si supera el 10% del ingreso mínimo necesario para cubrir las necesidades alimentarias básicas), acueducto y alcantarillado (2% a 3%) y transporte (alrededor del 10%).
- **Aproximación residual:** Mide el ingreso neto que le queda a un hogar después de realizar los pagos por un servicio específico, y compara ese ingreso “residual” con un mínimo vital para cubrir otras necesidades.

8 El error de exclusión se configura cuando se excluyen predios de la contribución cuyos hogares propietarios sí tienen capacidad de pago. El error de inclusión se configura cuando se incluyen en la contribución hogares propietarios que no tienen capacidad de pago.

9 Encuestas Sisbén, historial de pago de impuesto predial, entre otros.

- **Disponibilidad a pagar:** Refleja cuánto estarían dispuestos a pagar los hogares por un servicio de una calidad determinada. Se suele medir mediante encuestas que preguntan a los usuarios cuánto pagarían por el servicio en diferentes escenarios. Este criterio considera tanto la restricción presupuestal del individuo como la valoración que le da al bien o servicio.

Barranquilla

Para la estimación de la capacidad de pago se llevó a cabo una muestra estratificada de hogares (predios residenciales) y las actividades productivas (predios con uso diferente a residencial) (Alcaldía de Barranquilla, 2012). En el caso residencial, la muestra fue de 384 predios/hogares, los cuales fueron encuestados. Con esta información se estimó un modelo general de regresión estratificada.¹⁰

En el modelo, como variable dependiente o explicada se estimó el gasto per cápita en servicios públicos como aproximación a la capacidad de pago del hogar. Las variables independientes o explicativas de la regresión incluyen condiciones socioeconómicas del jefe del hogar (género, edad, nivel educativo, ocupación, estado civil), variable de vivienda (bueno, regular o malo, según el estado de la construcción), percepción del hogar sobre las obras por las cuales pagarían valorización y una variable de estrato socioeconómico.

Como resultado, el modelo de estimación de la capacidad de pago en Barranquilla arrojó que los hogares en estrato 6 tenían una capacidad de pago cercana a \$ 1.920.000 anual para los años 2012 a 2014. Por su parte, los hogares en estrato 4, una capacidad de \$ 492.000 anual para el mismo periodo. Esta capacidad de pago no necesariamente es específica de la contribución por valorización, sino una capacidad de pago general del hogar.

TABLA 7. CAPACIDAD DE PAGO DE LOS HOGARES EN EL ÁREA DE INFLUENCIA - PROGRAMA DE CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN GENERAL 2012, BARRANQUILLA

Estrato socio económico	Capacidad de pago anual			Total
	2012	2013	2014	
2	71.581	73.729	75.941	221.251
3	175.404	180.666	186.086	542.156
4	477.583	491.910	506.667	1.476.160
5	592.107	609.870	628.166	1.830.143
6	1.865.555	1.921.521	1.979.167	5.766.243

Fuente: Alcaldía de Barranquilla (2012).

¹⁰ El modelo general de regresión estratificada se utiliza para analizar datos agrupados en diferentes estratos (grupos), lo que permite ajustar la relación entre variables en cada grupo específico. Este modelo ayuda a identificar y entender mejor las diferencias entre los grupos.

En el caso de predios con destino comercial e industrial, el distrito de Barranquilla utilizó el pago del impuesto predial (vigencias 2010-2011) para elaborar una matriz de probabilidad de pago del cobro por valorización. Esto, bajo el entendido de que el valor del predio captura el nivel de renta que generan las actividades económicas.

Bogotá

La Secretaría Distrital de Planeación ha realizado diversas estimaciones de la capacidad de pago de los hogares capitalinos, haciendo uso de la Encuesta Multipropósito. El estudio más reciente sobre capacidad de pago utiliza datos de 2021 que, vale la pena aclarar, es empleado para diferentes análisis y decisiones de política pública.

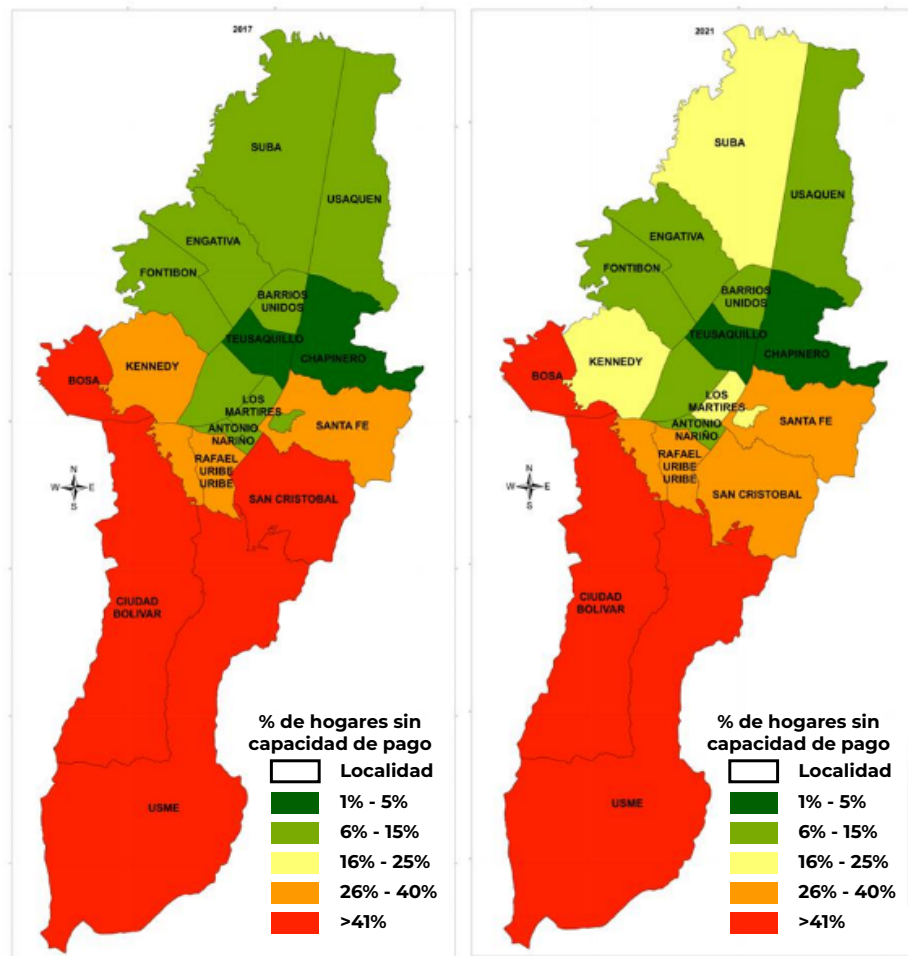
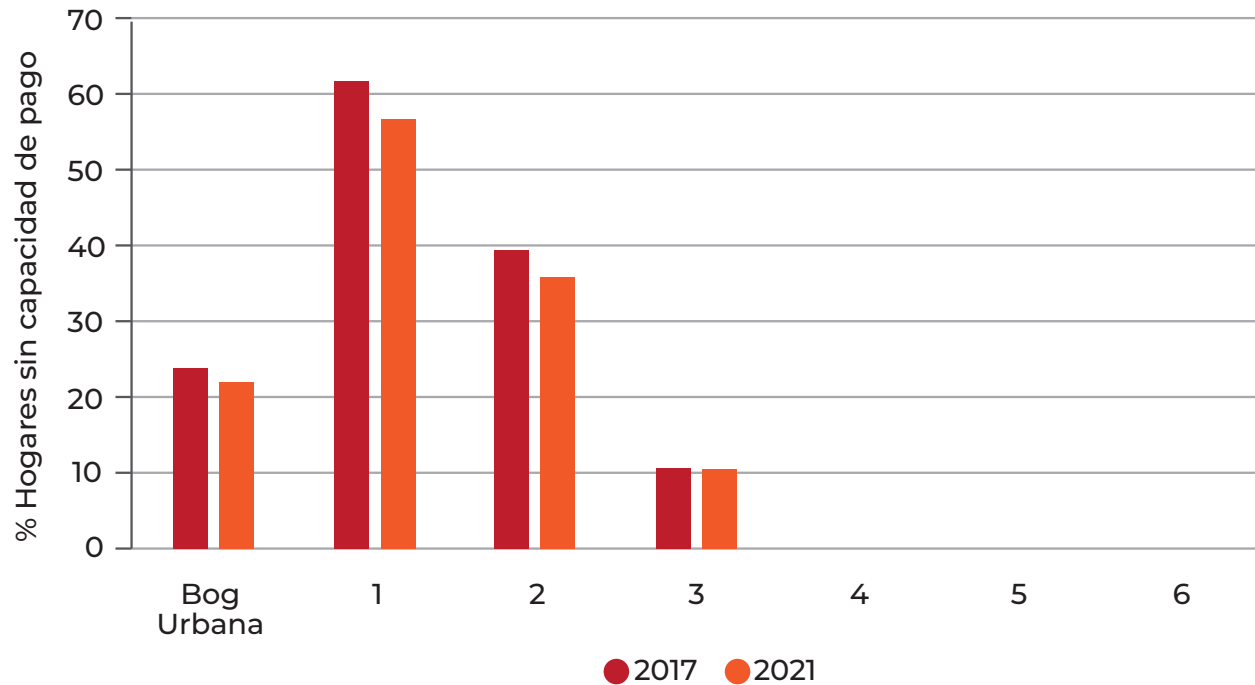
Para construir un índice de capacidad de pago (ICP) a partir de los flujos de ingresos y gastos familiares, se evalúa el gasto mínimo de bienes básicos (GMBB) de la siguiente manera:

- Se conforma una estructura de gastos, con prioridades asignadas a cada grupo de gasto.¹¹ Los grupos de gastos incluyen vivienda, alimentación, vestuario, transporte, salud, comunicaciones, entre otros.
- A partir de la estructura de gastos, se estima el gasto per cápita por cada grupo de gasto.
- Se estiman valores de gasto corriente (medido en pesos) para cada grupo de gasto y cada estrato socioeconómico.
- A partir de la información anterior, se estima el GMBB para las divisiones territoriales de interés.

Una vez obtenido el gasto mínimo se procede al cálculo del ICP, el cual estima el porcentaje de hogares que no superaran el umbral de gasto mínimo. Los resultados del ejercicio se aprecian en la figura 5. Al comparar 2017 y 2021, incluso con el efecto de la pandemia aún muy presente en 2021, se evidencian mejoras en la capacidad de pago de hogares en estrato 1 y 2. En todo caso, es claro que, a mayor estrato socioeconómico, menor es el porcentaje de hogares sin capacidad de pago.

¹¹ Por ejemplo, alimentación y vivienda son los bienes prioritarios, mientras entretenimiento es el menos prioritario.

FIGURA 5. PORCENTAJE DE HOGARES SIN CAPACIDAD DE PAGO EN BOGOTÁ URBANA, SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO Y LOCALIDAD



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2022).

En el momento de presentar una propuesta de contribución por valorización, la administración distrital hace uso de los ejercicios de capacidad de pago adelantados por la Secretaría Distrital de Planeación.¹² En todo caso, vale la pena enfatizar que, incluso con encuestas de hogares como la multipropósito, con la información disponible no es posible tener un indicador que permita tener una capacidad de pago para cada hogar de la ciudad en términos monetarios. Es decir, no es posible tener un indicador que refleje perfectamente el ingreso disponible de un hogar para cubrir un rubro de gasto específico.

Los resultados del ICP son representativos estadísticamente a nivel de localidad, de manera que se calcula el porcentaje de hogares propietarios (sujetos pasivos de la contribución por valorización) sin capacidad de pago en las localidades del área de influencia.

TABLA 8. PREDIOS/HOGARES PROPIETARIOS SIN CAPACIDAD DE PAGO (CP)

Localidad	N° de predios residenciales	N° de hogares propietarios sin CP	(%) predios sin CP
Chapinero	115.443	1.960	1,7 %
Usaquén	279.640	7.388	2,6 %
Suba	237.007	20.824	8,8 %

Fuente: IDU (2018).

Según estratos socioeconómicos, estos hogares propietarios sin capacidad de pago se distribuyen de la siguiente manera:

TABLA 9. HOGARES PROPIETARIOS SIN CAPACIDAD DE PAGO (CP), SEGÚN LOCALIDAD Y ESTRATO

Estrato	Eje El Cedro		Eje Córdoba	Total
	Chapinero	Usaquén	Suba	
1	610	2068		2.678
2	982	2247	17.261	20.490
3	44	2526	2.721	5.291
4	157	547	462	1.166
5	86	-	380	466
6	81	-	-	81
Total	1.960	7.388	20.824	30.172

Fuente: IDU (2018).

¹² Es relevante mencionar que, al momento de presentar la propuesta de contribución por valorización que derivó en el Acuerdo Distrital 724 de 2018, el estudio de capacidad de pago más actualizado disponible era del año 2014.

En el caso del Eje Córdoba, se estima que el 96 % de los predios cuyos propietarios son hogares sin capacidad de pago se concentran en los estratos 2 y 3. De esta manera, la exclusión del pago de la contribución de los estratos 2 y 3 lograría cubrir el 96 % de los hogares propietarios que no tienen capacidad de pago, pero 27.000 hogares con capacidad de pago en dichos estratos no harían contribución (error de exclusión). De acuerdo con el distrito, la exclusión de los 27.000 hogares castigaría cerca del 7 % la contribución potencial del área.¹³ Por otro lado, el error de inclusión estaría dado por el cobro de la contribución a alrededor de 842 predios cuyos hogares propietarios de los estratos 4 y 5, se estima, no tendrían capacidad de pago.¹⁴

Es relevante resaltar que el estudio de capacidad de pago se elabora únicamente para hogares propietarios que habitan en la vivienda de su propiedad. Es decir, no se tiene en cuenta la capacidad de pago del propietario de la vivienda, en caso de que dicha vivienda esté alquilada. En Bogotá la Encuesta Multipropósito estima que cerca de 50,7% de los hogares vive en arriendo, de manera que no tener en cuenta la capacidad de pago de los propietarios que alquilan su vivienda, podría llevar a subestimar la capacidad de pago de los sujetos pasivos (propietarios) en la zona de influencia.

En el caso de predios no residenciales, la administración distrital opta por estimar la capacidad de pago a partir del arrendamiento del inmueble. Se asume que dicho ingreso no hace parte de los costos asociados al hogar del propietario (dada la naturaleza no residencial del predio), de manera que puede destinarse en su totalidad a inversión. Como el canon mensual de arrendamiento no puede exceder el 1 % del valor comercial del inmueble (Ley 820 de 2003, art. 18) y el avalúo comercial no puede superar por dos veces el avalúo catastral, se toma como tope anual de contribución el 1,5 % del avalúo catastral.

Los resultados de la capacidad de pago máxima para los destinos no residenciales se pueden observar en la tabla 10.

13 Se entiende por contribución potencial del área de influencia el equivalente al pago de un predial en dicha área.

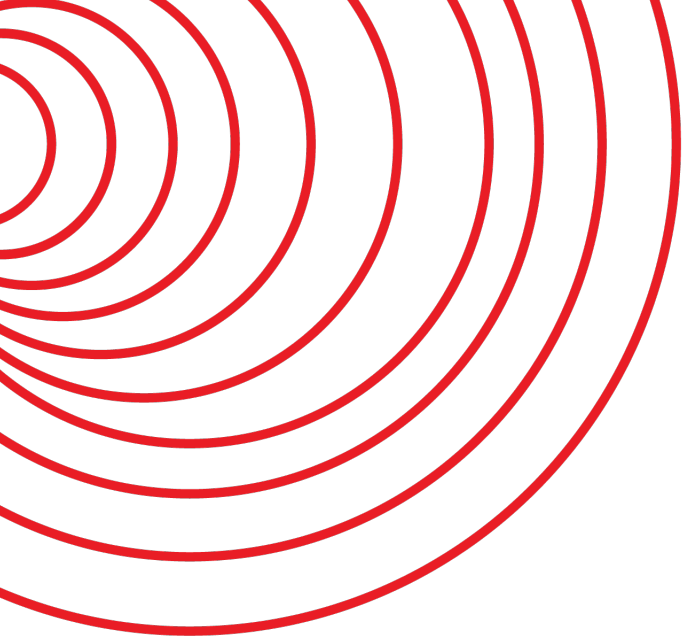
14 En caso de que un hogar contribuyente lo considere pertinente, frente al cobro de contribución por valorización proceden los siguientes mecanismos de reclamación: recurso de reconsideración, recurso de reposición y revocatoria directa.

TABLA 10. CAPACIDAD DE PAGO (CP) MÁXIMA DE LOS DESTINOS NO RESIDENCIALES

Destino	Eje El Cedro		Eje Córdoba		Eje Zona Industrial	
	N° predios	Tope CP destino	N° predios	Tope CP destino	N° predios	Tope CP destino
Comercial	81.663	\$ 544.843	12.077	\$ 109.470	9.361	\$ 86.776
Industrial	56	\$ 2899	31	\$ 1550	1.227	\$ 46.607
Dotacional	1924	\$ 142.664	464	\$ 36.010	114	\$ 9537
Lotes	2121	\$ 19.095	759	\$ 10.391	72	\$ 1235
Otros	540	\$ 5774	134	\$ 4449	14	\$ 527
Total	86.304	\$ 715.275	13.465	\$ 161.870	10.788	\$ 144.682

Fuente: IDU (2018).

Nota: Cifras en millones de pesos.



1.5 MONTO DISTRIBUIBLE

Para definir el valor a distribuir entre los predios del área de influencia, la principal referencia será el costo total de la obra. Esto se debe a que el instrumento de contribución por valorización es un mecanismo que permite recuperar los costos de las obras públicas que realiza la administración.

Sobre el tema, la Sentencia C-155 de 2003 establece algunos parámetros que permite a las administraciones incluir costos administrativos, hacer aportes al presupuesto de obra a través de otras fuentes de financiación, al tiempo que define el beneficio de la obra como límite para la definición del monto distribuible.

(...) el artículo 338 de la Constitución orienta los parámetros a tener en cuenta para la determinación de la base gravable, en la medida en que faculta a las autoridades (administrativas) para fijar la tarifa a partir de los costos de los servicios y los beneficios reportados. (...) De esta manera, la forma de determinar la base o monto total a distribuir entre los beneficiarios y futuros contribuyentes es la siguiente: (i) se toma el costo de la obra; (ii) se agrega un porcentaje prudencial para gastos en imprevistos; (iii) puede adicionarse hasta un treinta por ciento más para gastos de distribución y recaudo, denominados también gastos administrativos; (iv) en algunos eventos pueden excluirse partes o proporciones del costo total de la obra y, finalmente, (v) si el valor de los costos supera el del beneficio obtenido, aquel se debe reducir hasta llegar al valor de este último.

Como se puede apreciar, la definición del monto distribuible o base gravable se logra a partir de la estimación de dos valores: el costo de la obra (incluidos costos administrativos e impre-

vistos) y el beneficio generado por las obras de infraestructura dentro de la zona de influencia.

Al momento de adoptar un acuerdo municipal para el cobro de contribución por valorización, en el articulado del acuerdo se debe especificar el costo total de la obra y el monto a distribuir entre los contribuyentes. El costo total deberá incluir rubros como adquisición predial, construcción de obras, interventoría (si aplica), costos administrativos, entre otros. Por este motivo, se recomienda que el proyecto objeto de financiación mediante contribución de valorización se encuentre en una etapa avanzada de planeación (etapa de pre-factibilidad o factibilidad) cuando se someta a aprobación por parte del concejo municipal. Es decir, en este punto han sido evaluados diferentes riesgos que pueden afectar los costos de la obra, y se han contemplado estrategias para mitigar dichos riesgos.

Estudios de caso

En Bogotá, según el Acuerdo Distrital 724 de 2018 (art. 2), el monto distribuible fue de \$ 906.579 millones.¹⁵ Esta cifra equivale al costo de adquisición predial y construcción de la infraestructura y espacio público asociado al plan de obras (\$ 839.425 millones), a lo cual se suma un 8 % para los costos administrativos del recaudo (\$ 67.154 millones).

TABLA 11. COSTO DE OBRAS Y MONTO DISTRIBUIBLE (MILLONES DE PESOS), CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN BOGOTÁ

Valor total proyectos 3 ejes + admon. y recaudo (millones) – Monto Distribuible	\$ 906.579
Total proyectos 3 ejes	\$ 839.425
Administración del recaudo (8 %)	\$ 67.154

Eje Córdoba			
Tipo	Nombre	Tramo	Valor Total
Corredores ambientales	Canal Córdoba	Entre calles 128 y 170	\$ 125.000
Infraestructura vial	Avenida La Sirena (CL 153)	Entre autopista Norte y av. Boyacá; calzada norte incluye ampliación; puente vehicular autopista Norte	\$ 102.200
Aceras y ciclorrutas	Calle 116	Av. Boyacá y autopista Norte	\$ 32.300
Total proyectos IDU			\$ 259.500
Administración del recaudo (8 % contribución)			\$ 20.760
Valor total proyectos (millones)			\$ 259.500
Valor total proyectos + administración y recaudo (millones)			\$ 280.260

15 A manera de referencia, para el año 2018, el recaudo de impuesto predial en Bogotá alcanzó \$ 3,17 billones.

Eje El Cedro			
Tipo	Nombre	Tramo	Valor Total
Infraestructura vial	Avenida Contador (CL 134)	Entre AK 7 y autopista Norte	\$ 43.900
	Av. Jorge Uribe Botero (KR 15)	Entre AC 134 y AC 170	\$ 78.000
	Avenida Sta. Bárbara (AK 19)	Entre AC 127 y AC 134	\$ 40.400
Aceras y ciclorutas	Aceras calle 92 y calle 94	Entre carrera 7 y autopista Norte	\$ 34.700
	Autopista Norte	Entre calle 77 y calle 128B	\$ 27.700
	Calle 116	Entre carrera 9 y autopista Norte	\$ 14.600
	Puente peatonal calle 112	Calle 112 con carrera 9	\$ 9370
	Ciclorruta canal Molinos	Entre carrera 9 y autopista Norte	\$ 25.160
Conexiones peatonales transversales al subsistema de transporte	Calle 73	Entre carrera 7 y avenida Caracas	\$ 7480
	Calle 79B	Entre carrera 5 y carrera 7	\$ 1340
	Calle 85	Entre carrera 7 y carrera 11	\$ 5035
Centro cultural	Centro Felicidad CEFE	Calle 82 #10-69	\$ 80.000
Total proyectos IDU			\$ 287.425
Centro cultural			\$ 80.000
Administración del recaudo (8 % contribución)			\$ 29.394
Valor total proyectos (millones)			\$ 367.425
Valor total proyectos + administración y recaudo (millones)			\$ 396.819

Eje Zona Industrial		
Proyecto		Valor Total
Tipo	Nombre	
Infraestructura vial	Reconstrucción de vías zona industrial de Montevideo y Puente Aranda	\$ 212.500
Total proyectos IDU		\$ 212.500
Administración del recaudo (8 % contribución)		\$ 17.000
Valor total proyectos (millones)		\$ 212.500
Valor total proyectos + administración y recaudo (millones)		\$ 229.500

Fuente: IDU (2018). Nota: Valor en millones de pesos de 2018. El valor total se aproxima al entero más cercano.

Por otro lado, el Programa de Contribución de Valorización General 2012 de Barranquilla sumó un rubro de 5 % adicional al total del costo de las obras por concepto de imprevistos, y gastos administrativos de 25 %, para un monto distribuible de \$ 379.145 millones.

TABLA 12. COSTO DE OBRAS Y MONTO DISTRIBUIBLE - PROGRAMA DE CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN GENERAL 2012 DE BARRANQUILLA

Obras	Costo (millones)
Desarrollo y renovación urbana	\$ 130.150
Mejoramiento de la conectividad	\$ 117.500
Mejoramiento del equipamiento urbano	\$ 44.000
Total obras	\$ 291.650
Imprevistos obras (5 %)	\$ 14.583
Gastos distribución y recaudación (25 %)	\$ 72.913
Total monto distribuible	\$ 379.145

Fuente: Alcaldía de Barranquilla (2012).

En el caso particular del Proyecto Valorización El Poblado en Medellín, el monto distribuible fue de \$ 458.363 millones, un valor inferior al beneficio y al costo total de la obra.¹⁶

TABLA 13. DATOS GENERALES - PROYECTO DE VALORIZACIÓN EL POBLADO

Costo total*	\$ 465.937
Capacidad de pago en el área de influencia	\$ 1.123.284
Beneficio estimado	\$ 701.453
Monto distribuible	\$ 458.363

Fuente: Fonvalmed (s. f.a). Nota: * Corresponde al valor registrado en el documento Balance de ejecución de obras. Cifras en millones de pesos.

Por su parte, el municipio de Anapoima descontó los aportes del municipio al valor total de la obra, y estimó los gastos de recaudo de la contribución en 5,8 %, para un monto distribuible de \$ 11.538 millones.

¹⁶ Es importante mencionar que la contribución por valorización es una de las posibles fuentes con las que cuenta un municipio para la financiación de sus obras de infraestructura. En este sentido, es posible financiar un proyecto parcialmente con los recursos recaudados de la contribución.

TABLA 14. COSTO DE OBRAS Y MONTO DISTRIBUIBLE - ANAPOIMA

Concepto	Costo (millones)
Total costo obra	\$ 18.175
Aporte municipio Anapoima (40 %)	-\$ 7.270
Valor a distribuir	\$ 10.905
Gastos de administración del recaudo (5,8 % del valor a distribuir)	\$ 632
Monto distribuible	\$ 11.538

Fuente: Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca (2022).

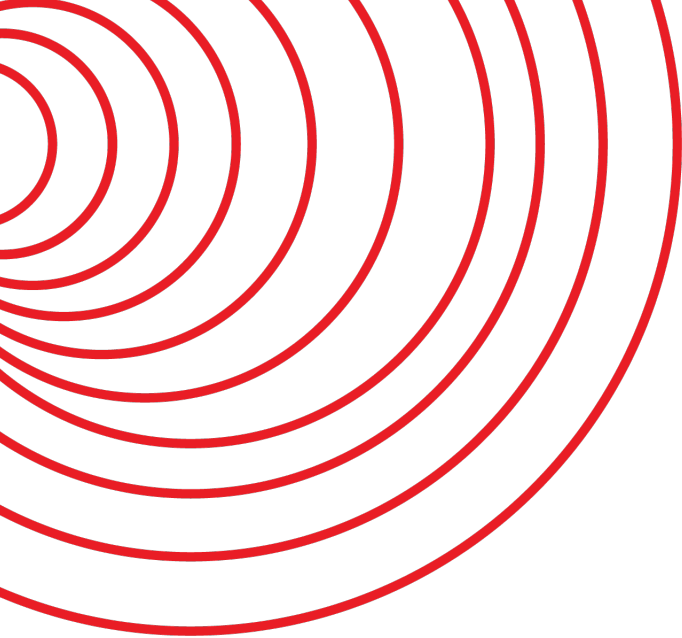
Es interesante notar que, en los ejemplos mencionados, el beneficio estimado aparentemente no es tenido en cuenta al momento de determinar el monto distribuible. Esto se debe a que, en principio, el monto a distribuir es el valor total de la obra (incluidos costos administrativos de recaudación de la contribución por valorización). Sin embargo, en caso de que el beneficio sea menor que el costo de la obra, se podrá distribuir hasta el valor del beneficio (Sentencia C-155 de 2003).

Por ejemplo, el Estatuto de Valorización de Medellín (Acuerdo 58 de 2018) señala:

ARTÍCULO 45. (...) LÍMITES DEL PRESUPUESTO DE DISTRIBUCIÓN. Para la distribución de una obra por la contribución de valorización de beneficio local, se realizará una evaluación comparativa entre el Beneficio y el Presupuesto de la obra, así:

a) Si el Presupuesto de la obra es mayor que el monto de los potenciales beneficios, sólo se podrá distribuir hasta el valor de los mismos, siempre y cuando EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN u otra persona pública o privada, coloque los recursos necesarios para la ejecución de la obra, mediante compromisos reales.

b) Si los Beneficios son mayores que el presupuesto de la obra, sólo podrá distribuirse hasta el costo de la obra.



1.6 MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN

El método de distribución es el procedimiento que permite distribuir la base gravable o monto distribuible entre cada uno de los sujetos pasivos a través de unas reglas y consideraciones que se enmarcan en el método seleccionado.

En la literatura y en las normas existentes se encuentran diferentes métodos de distribución. Por ejemplo, el Estatuto de Valorización de Bogotá contempla diez métodos, los cuales se explicarán más adelante. La selección del método más adecuado para cada caso dependerá del tipo de obra a ejecutar, así como de la calidad y disponibilidad de información con la que cuente la administración municipal.

Los métodos para distribuir la contribución por valorización deben alinearse al concepto de progresividad tributaria. Es decir, quienes tienen mayores ingresos o patrimonio pagan una proporción mayor de impuestos en comparación con aquellos de menores ingresos. Este principio busca promover la equidad en el sistema tributario.

Bogotá

En el artículo 18 del Acuerdo Distrital 915 de 2023, “Por medio del cual se expiden reglas y procedimientos para la contribución de valorización” se establecen los métodos de distribución de la base gravable (o monto distribuible) de los cobros de contribución por valorización en la capital del país:¹⁷

¹⁷ Adicionalmente, la misma norma permite a la administración distrital plantear otros métodos de distribución al momento de presentar una propuesta de contribución por valorización.

- a. **Método de frentes.** Consiste en la distribución de la contribución en proporción a la longitud de los frentes de los bienes inmuebles que se benefician con la obra, plan o conjunto de obras.
- b. **Método de las áreas.** Consiste en la distribución de la contribución en proporción al área de terreno y/o área construida de los predios o bienes inmuebles que se benefician con la obra, plan o conjunto de obras, y se verifica que la obra u obras producen un beneficio uniforme en toda la zona o área de influencia.
- c. **Método de las áreas y los frentes.** Es una combinación de los dos métodos anteriores, teniendo en cuenta que algunos rubros o valores del monto distribuible se aplican en proporción a las áreas y otros en proporción a los frentes.
- d. **Método del doble avalúo comercial.** Consiste en determinar el mayor valor de un bien inmueble generado por la obra, plan o conjunto de obras, mediante avalúos comerciales antes y después de la ejecución de estas. La contribución se liquida en forma proporcional a la diferencia de los avalúos, sin que llegue a superar el monto distribuible determinado. Este método solo será aplicable cuando la distribución se realice con posteridad a la terminación de la obra.
- e. **Método de las zonas o franjas.** Consiste en la distribución de la contribución fijando una serie de zonas o franjas paralelas a la obra, plan o conjunto de obras, asignándole un porcentaje del monto distribuible de acuerdo con el beneficio, el cual decrece a medida que se alejen del eje de la respectiva obra. La contribución será directamente proporcional al área del terreno del bien inmueble cobijado por la zona o franja. Si un predio estuviere ubicado en más de una franja, se distribuirá el gravamen proporcionalmente a las áreas afectadas en cada una de ellas. El gravamen total será el resultante de la suma de los gravámenes parciales distribuidos en cada franja.
- f. **Método de factores de beneficio.** Consiste en la distribución de la contribución con base en unos factores o coeficientes numéricos que califican las características más sobresalientes de los bienes inmuebles y las circunstancias que los relacionan con la obra, plan o conjunto de obras. El producto o sumatoria de los factores parciales genera el factor de distribución definitivo para cada predio.
- g. **Método de comparación.** Sistema mediante el cual se determinan todas las características inherentes al beneficio de un predio, manzana catastral o sector tipo, con base en el cual se califica dentro de la zona de beneficio a cada uno de los inmuebles manzanas o sectores.
- h. **Método del avalúo.** Consiste en la distribución de la contribución en proporción al avalúo catastral de los bienes inmuebles que se beneficia con la obra, plan o conjunto de obras.

- i. **Método de los factores únicos de comparación.** Consiste en la distribución de la contribución con base en factores únicos por categorías de uso y por zonas, sector o franja, que se determina a partir del análisis de bienes inmuebles semejantes y comparables, donde se generó un beneficio por la ejecución de las obras, plan o conjunto de obras similares.
- j. **Método de avalúos ponderados por distancia.** Consiste en la distribución de la contribución en proporción al avalúo catastral de los bienes inmuebles que se benefician con la obra, plan o conjunto de obras, multiplicado por un factor asociado a la distancia y/o accesibilidad del predio a la obra, plan o conjunto de obras.

Si bien es cierto que en las diferentes normas existe una amplia lista de métodos de distribución disponibles para su uso en un proyecto de contribución por valorización, el método más utilizado ha sido el método de factores de beneficio. En la normatividad no existe una expresión matemática para este concepto, sin embargo, se puede resumir de la siguiente manera:

$$C_i = AV_i \times \frac{MD}{\sum_{i=1}^n AV_i}$$

Donde:

C_i = Contribución predio i

AV_i = Área virtual (producto del área del predio y un factor único que reúne los factores de beneficio escogidos para cada proyecto de valorización)

MD = Monto distribuible o base gravable

Los factores de beneficio utilizados han sido variados. En el Acuerdo 180 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” en la ciudad de Bogotá, se utilizaron cinco factores así: factor de explotación económica, estrato socioeconómico, grado de beneficio, número de pisos y factor geoeconómico.¹⁸

En Bogotá, el Acuerdo Distrital 724 de 2018 mencionado previamente, en su artículo 6 señala que el método de avalúos ponderados por distancia será el utilizado para la distribución

¹⁸ El factor de explotación económica asigna un valor a cada uso del suelo. Por ejemplo, el uso residencial recibe un valor de 1; residencial con comercio vecinal, un factor 1,16; comercial de escala metropolitana, 3,6; dotacional público administrativo, 0,9, etc. El factor grado de beneficio asigna categorías mayor, media y menor, de acuerdo al beneficio obtenido por el sistema de parques y el sistema de movilidad. Por último, el factor geoeconómico se utiliza en predios no residenciales y asigna un mayor factor a aquellos predios con mayor valor del metro cuadrado.

de la contribución.¹⁹ De esta forma, la distribución correspondiente a cada predio se expresa de la siguiente manera:

$$C_i = \frac{A_i}{d_i^\beta} \times \frac{MD}{\sum_{i=1}^n \frac{A_i}{d_i^\beta}}$$

Donde:

C_i = Contribución predio i

A_i = Avalúo catastral de cada predio i

d_i = Distancia más cercana de cada predio i a la obra que lo beneficia

MD = Monto distribuible o base gravable

β = Parámetro que muestra la relación entre distancia y avalúo a partir de los efectos en el valor del suelo producto de la cercanía a bienes

En términos generales, es recomendable que los factores aplicados sean claros para la ciudadanía y la probabilidad de error por parte de la administración sea baja. El caso de avalúo catastral y distancia a la obra son buenos ejemplos de ello.

Una vez utilizado el método de avalúos ponderados por distancia, la distribución de la contribución establecida en el Acuerdo Distrital 724 de 2018 se estimó de la siguiente manera:

¹⁹ El método de avalúos ponderados por distancia puede considerarse un caso especial del método de factores de beneficio, donde la expresión $A_i d_i^\beta$ equivale al área virtual.

TABLA 15. DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN, BOGOTÁ

Destinación económica	N° predios	(%) predios	Avalúo total	Avalúo promedio	Total contribución	Participación en la contribución	Contribución promedio
Residencial	278.675	75,09 %	\$ 109.851.175	\$ 394,2	\$ 448.219	49,44 %	\$ 1,61
Comercial	86.870	23,41 %	\$ 51.016.004	\$ 587,3	\$ 312.084	34,42 %	\$ 3,59
Industrial	1.329	0,36 %	\$ 4.097.475	\$ 3.083,1	\$ 85.418	9,42 %	\$ 64,27
Dotacional	1.976	0,53 %	\$ 11.765.493	\$ 5.954,2	\$ 53.055	5,85 %	\$ 26,85
Lotes	2.181	0,59 %	\$ 1.355.916	\$ 621,7	\$ 6907	0,76 %	\$ 3,17
Otros	80	0,02 %	\$ 106.210	\$ 1327,6	\$ 897	0,10 %	\$ 11,21
TOTAL	371.111	100,00 %	\$ 178.192.272	-	\$ 906.579	100,00 %	-

Fuente: IDU (2018). Nota: Cifras expresadas en millones de pesos.

Anapoima

La Resolución 095 de 2023, “Por medio de la cual se asigna la Contribución Especial de Valorización autorizada mediante el Acuerdo 013 de 2022”, estableció el método de factores de beneficio para la distribución de la contribución por valorización. Se tuvieron en cuenta los siguientes factores:

- **Frente sobre la obra:** tiene por objeto calificar a aquellos predios que cuentan con frente sobre la obra, ya que obtienen mayor beneficio que aquellos que no están ubicados sobre la obra.²⁰ Este factor es proporcional al beneficio generado por la obra, es decir, entre mayor sea el frente (metros), mayor será el beneficio.
- **Destino económico:** está fundamentado en las posibilidades de explotación económica y la destinación, así como en la normatividad urbanística.
- **Distancia de acceso al proyecto:** refleja que las zonas que limitan geográficamente en forma directa y más cercana con las obras perciben beneficios múltiples generados por el proyecto, y mejoran sensiblemente su acceso.
- **Distancia de recorrido del proyecto:** califica el beneficio recibido por cada predio de acuerdo con la ubicación física respecto a la obra y a la distancia, por lo tanto, a mayores distancias recorridas sobre la obra, mayores serán los beneficios obtenidos.

De esta forma, la contribución del predio i depende de la siguiente expresión:

²⁰ El factor de frente sobre la obra puede funcionar adecuadamente en el caso de una vía de media o baja afluencia de vehículos. En caso de una vía arterial en una ciudad principal, aspectos como la contaminación (del aire y visual) y el ruido podrían tener un efecto negativo sobre el valor del inmueble.

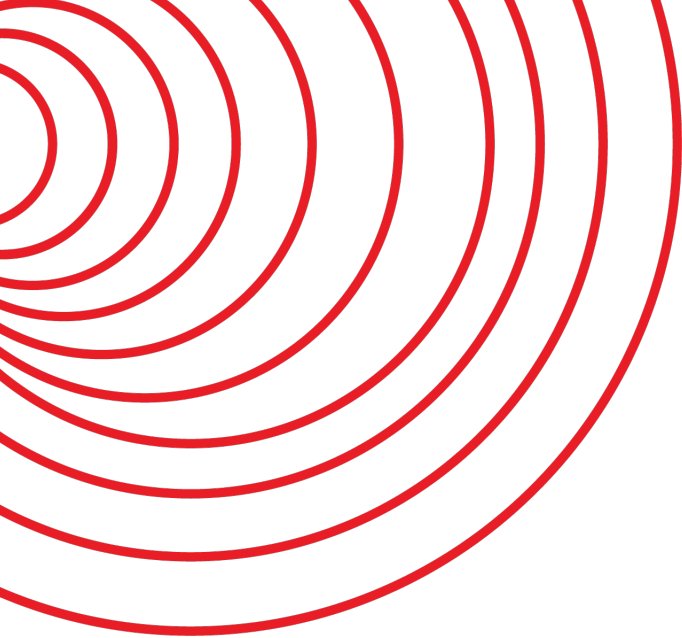
$$C_i = Av_i * \frac{MD}{\sum_{i=1}^n Av_i}$$

Donde:

C_i = Contribución del predio i

AV_i = Producto de los cuatro factores de beneficio del predio i por el área de beneficio del predio i

MD = Monto distribuible del proyecto de valorización



1.7 CENSO PREDIAL

No existe una definición generalizada para este concepto. Se acepta que el censo predial hace alusión al conjunto de datos que relaciona los predios y los propietarios que hacen parte de la zona de influencia, esto es, los sujetos pasivos de la contribución.

Una definición que puede tomarse como referencia es la establecida en el Decreto 1255 de 2022, que reglamenta el esquema de cobro para la contribución nacional de valorización (Ley 1819 de 2016). El censo es la base de datos que define plenamente a los propietarios o poseedores de cada uno de los predios ubicados en la zona de influencia definida, así como las características de los predios, es decir, las características físicas, económicas, sociales y de usos de la tierra.

En municipios con catastros actualizados como Bogotá y Medellín, la realización de este censo se limita a la utilización de las bases catastrales vigentes que se pueden actualizar con datos registrales provenientes de la Superintendencia de Notariado y Registro.

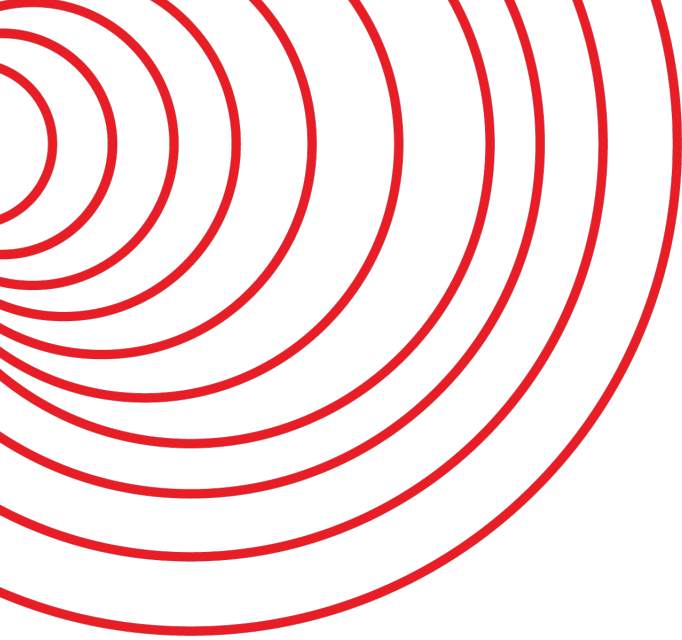
Por otro lado, con información catastral no actualizada, es necesario realizar el cruce con información registral y toda aquella que permita mejorar la información de propietarios y las características de los predios necesarias para una adecuada notificación y el desarrollo del método de distribución.

Anapoima (Cundinamarca)

La consultoría contratada por la administración municipal recomendó la elaboración de un censo predial que complementara la información cartográfica y registral del municipio. El

propósito fue recolectar información relativa a la actividad económica del predio, frente sobre la obra, distancia de acceso al proyecto y distancia al proyecto, al tiempo que se verificaron datos jurídicos como el propietario y folio de matrícula inmobiliaria. Se surtieron los siguientes pasos:

- **Recopilación de información catastral:** se obtuvo información catastral de la zona de influencia, incluyendo datos sobre la ubicación, área, linderos, propietarios y uso de los predios.
- **Trabajo de campo:** se realizó un trabajo de campo para verificar y complementar la información catastral. Se visitaron los predios, se tomaron fotografías y se realizaron entrevistas a los propietarios.
- **Elaboración de la base de datos:** se consolidó una base de datos con la información recopilada, la cual incluyó la siguiente información para cada predio: código catastral, dirección, propietario, área del terreno, área construida, uso del predio y fotografías.



1.8 EXCLUIDOS Y EXENTOS

La categoría de predios excluidos corresponde a aquellos inmuebles que se encuentran dentro de la zona de influencia definida para un proyecto de contribución por valorización, pero que por estar incurso en alguna de las causales, no será tenido en cuenta al momento de individualizar el monto distribuible objeto de asignación. Comúnmente, los inmuebles excluidos son²¹:

- I. Bienes de uso público, parques comunales, tierras de grupos étnicos, resguardos y patrimonio arqueológico y cultural de la nación;
- II. zonas de cesión obligatoria producto de procesos urbanísticos;
- III. predios en zonas de alto riesgo no mitigable;
- IV. áreas destinadas a tumbas y bóvedas cuando sean propiedad del parque cementerio;
- V. salones comunales;
- VI. predios de la defensa civil;
- VII. predios propiedad de iglesias destinados al culto;
- VIII. inmuebles propiedad de los signatarios de la convención de Viena.

Por otro lado, la categoría de predios exentos corresponde a los inmuebles que hacen parte de la zona de influencia definida, pero que por una decisión de la administración es declara-

²¹ Las exclusiones pueden establecerse en el Estatuto de Valorización de cada entidad, o por medio del acuerdo que establece el cobro de la contribución por valorización para una obra particular.

do exento total o parcialmente del pago de la contribución. En este caso, la administración debe asumir el pago de dicha asignación individual.

En este sentido las exenciones son el resultado de una decisión autónoma de la administración tendiente a establecer un tratamiento preferencial. Su definición se soporta en un análisis técnico que justifique dicho tratamiento.

Una de las principales diferencias entre excluidos y exentos es que los excluidos no entran en el proceso de liquidación, mientras que los exentos sí, es decir, se les genera cuenta de cobro, pero el pago lo asume la administración.

Bogotá

Como se señaló en la sección 1.4 *Estudio de Capacidad de pago*, y de acuerdo con los resultados de la Encuesta Multipropósito, los hogares propietarios en estratos 1, 2 y 3 que habitan la zona de influencia de las obras contempladas en el Acuerdo Distrital 724 de 2018 no tienen, en su mayoría, capacidad de pago. Por esto, la administración distrital tomó la decisión de eximir de pago a los predios residenciales localizados en dichos estratos.

Sin embargo, una revisión de la base catastral (en 2018) para estratos 1, 2 y 3 muestra que más del 98 % de todos los predios calificados en estos estratos en la ciudad tienen un avalúo catastral de hasta \$ 500 millones. De esta forma, la regla de exención del acuerdo determina que los predios calificados con estratos 1 y 2 no tendrán contribución, y aquellos con estrato 3 no tendrán contribución si su predio tiene un avalúo catastral igual o menor que \$ 500 millones.

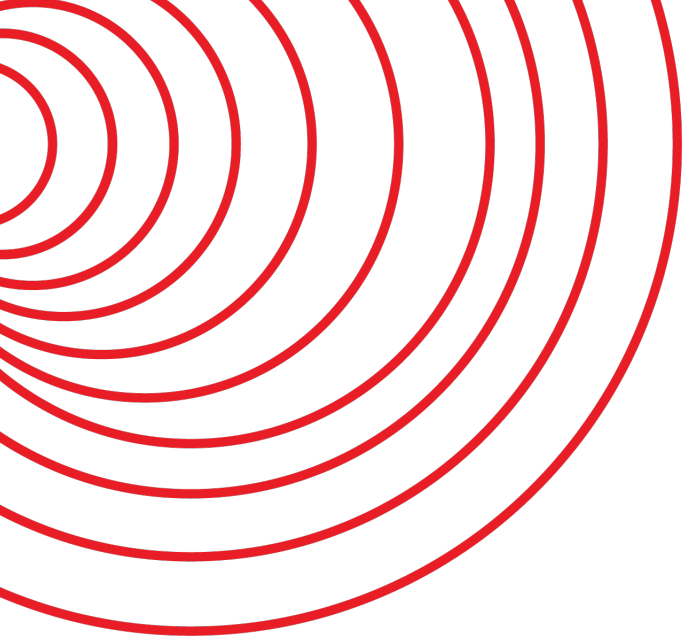
Adicionalmente, se declararon exentos parqueaderos y depósitos asociados a unidades residenciales por razones de costo-eficiencia. Los parqueaderos y depósitos se encuentran en la misma localización geográfica que el predio residencial, por tanto, el efecto beneficio sobre este tipo de predios es marginal, pero los costos en que incurre la administración frente a la contribución generada hacen más eficiente su declaratoria como exentos al 100 %.

Al tomar en consideración lo anterior, para el caso de contribución por valorización del Acuerdo Distrital 724 de 2018, de los 691.563 predios en el área de influencia, 53,7 % fueron considerados como predios gravables (371.111 predios).

TABLA 16. PREDIOS GRAVADOS Y EXCLUIDOS, BOGOTÁ

	Eje El Cedro	Eje Córdoba	Eje Zona Industrial	Total
Gravable	242.303	118.501	10.307	371.111
Excluido	193.728	125.210	1514	320.452
Total	436.031	243.711	11.821	691.563

Fuente: IDU (2018).



1.9 NOTIFICACIONES E INSCRIPCIONES

Notificación

La notificación es el mecanismo legal mediante el cual se pone en conocimiento de las partes o de terceros interesados las decisiones o actuaciones emitidas dentro de un proceso administrativo o judicial. El proceso de notificación debe seguir los lineamientos contemplados en las siguientes normas:

- I. Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA. Es la principal norma que regula las notificaciones administrativas en Colombia. Establece las diferentes modalidades de notificación, los términos para realizarlas y las consecuencias de su incumplimiento.
- II. Decreto Ley 624 de 1989 – Estatuto Tributario Nacional. Regula las notificaciones en materia tributaria, especialmente aquellas relacionadas con actos administrativos como liquidaciones oficiales, resoluciones de sanción, etc. El estatuto también fija términos específicos según el tipo de acto administrativo.

Vale decir que, en materia de contribución de valorización, la ley nacional no dispone cuál de los dos regímenes de notificación mencionado opera o debe operar con el acto de liquidación de la contribución de valorización. En tal sentido, si bien existen entidades territoriales que disponen la notificación de este último acto mediante las reglas del CPACA, también existen otros que disponen las reglas de notificación de las actuaciones tributarias contenidas en el Estatuto Tributario Nacional.

Cada régimen de notificaciones exige para su eficacia requisitos de información del contribuyente que le permitan a la administración efectuar en debida forma la diligencia de notificación al ciudadano. En principio, la notificación dispuesta por el CPCA exige contar mínimo con la dirección física del ciudadano para disponer la pertinente citación para la comparecencia a la diligencia de notificación. Igualmente, será necesario contar con la posibilidad de permitir la notificación electrónica aceptada por el ciudadano.

Adicionalmente, si se opta por realizar la notificación de acuerdo con el procedimiento establecido en el régimen tributario, la administración deberá considerar la necesidad de contar con una dirección física de notificación, en lo posible registrada en el registro de información tributaria, y eventualmente, contar con una dirección electrónica de notificación debidamente reportada en el registro de información tributaria. Lo anterior, en los términos del artículo 566-1 del Estatuto Tributario Nacional.

También debe tenerse en cuenta la posibilidad de efectuar la notificación subsidiaria mediante aviso en el portal web de la entidad.

Inscripción en el registro inmobiliario

La contribución por valorización constituye un gravamen real sobre la propiedad inmueble que debe ser inscrito en el registro de instrumentos públicos, previa solicitud del sujeto activo, siempre que la resolución de liquidación individual de la tarifa se encuentre ejecutoriada.

La inscripción en folio de matrícula inmobiliaria es equivalente a registrar oficialmente un acto, contrato o documento relacionado con un bien inmueble en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Este registro permite identificar y dar publicidad a los derechos y gravámenes sobre el inmueble, con lo que asegura su transparencia y legalidad.

Para la notificación a los sujetos pasivos y la inscripción en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, el escenario ideal es contar con información catastral y registral actualizada. En caso de no contar con ello, al momento de realizar el censo predial mencionado anteriormente, esta información debe ser recolectada.

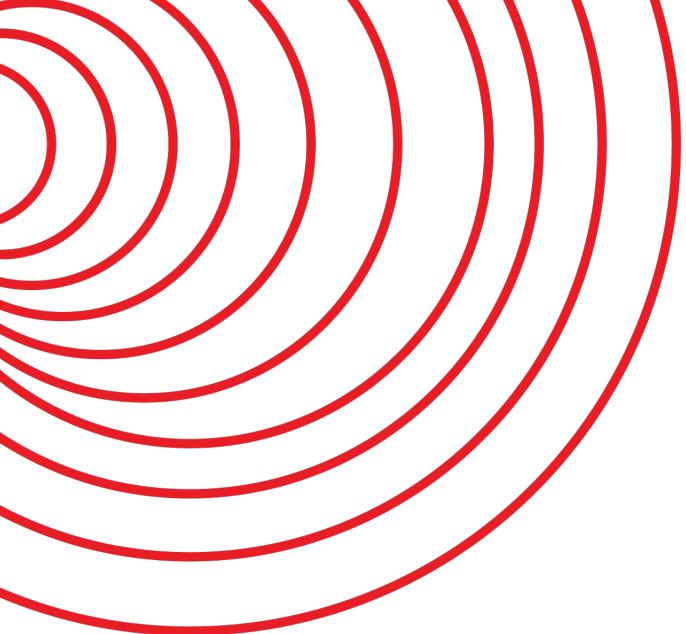
Bogotá

El Acuerdo Distrital 724 del 2018 (art. 17) contempla que las notificaciones de los actos administrativos de asignación, la cuenta de cobro, los que resuelvan las reclamaciones sobre la asignación y así las demás que se profieran dentro del proceso de cobro deberán notificarse o enviarse a la dirección del predio. En todo caso, el IDU puede disponer de otros mecanismos institucionales para la notificación:

- **Notificación por correo:** se surte mediante envío de una copia del acto administrativo de la valorización a la dirección reportada como oficial del inmueble por la UAECD.

- **Notificación personal:** es efectuada por un funcionario de la administración, en el domicilio del interesado, si así se requiere, o en la sede que el IDU determine.
- **Notificación por aviso:** las actuaciones administrativas notificadas por correo que por cualquier razón sean devueltas serán notificadas mediante aviso en el portal web del IDU.

Iniciada la etapa de cobro persuasivo, la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales del IDU realiza las gestiones ante la ORIP, para que la obligación por contribución de valorización sea inscrita en el folio del predio. Esta inscripción tiene los efectos jurídicos definidos en el Decreto Ley 1604 de 1966 y demás legislación vigente. El IDU deberá solicitar a la ORIP el levantamiento de la inscripción de la contribución de valorización cuando se haya extinguido la obligación.



1.10 COBRO Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA

En la etapa de **cobro** de la contribución, deben tenerse en cuenta tres 3 instancias:

- I. **Cobro ordinario:** inicia a partir de la exigibilidad de la obligación y termina cuando venza el plazo oportuno para pago total sin descuento o en el momento en que el contribuyente pierde la opción del pago por cuotas (si aplica).
- II. **Cobro persuasivo:** actuación administrativa mediante la cual la entidad de derecho público acreedora invita al deudor a pagar voluntariamente sus obligaciones o a realizar un acuerdo de pago previamente al inicio del proceso de cobro por jurisdicción coactiva, con el fin de evitar el trámite administrativo y judicial, los costos que conlleva esta acción y, en general, solucionar el conflicto de una manera consensuada y beneficiosa para las partes. Inicia cuando el contribuyente pierde de manera definitiva la opción de pago por cuotas.
- III. **Cobro coactivo:** procedimiento especial contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario que faculta a ciertas entidades a hacer efectivos los créditos a su favor directamente, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria. Su objeto es obtener el pago forzado de las obligaciones a su favor, inclusive mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

En términos generales, es recomendable que la memoria técnica del acuerdo por el cual se autoriza el cobro por valorización contenga los lineamientos de las políticas de cobro:

las etapas de cobro ordinario, persuasivo y coactivo, plazos y canales de pago, paz y salvos, entre otros.

Por otro lado, **los servicios a la ciudadanía** desempeñan un papel fundamental para construir confianza entre la administración pública y los contribuyentes. La transparencia, así como la comunicación eficaz y oportuna del quehacer de las entidades públicas son claves para fortalecer la confianza de los ciudadanos en el instrumento de contribución por valorización.

En este sentido, se recomienda habilitar un micrositio web donde se disponga un espacio de preguntas frecuentes sobre la contribución por valorización. Allí también se pueden depositar documentos tales como actos administrativos, memorias técnicas, memoria fotográfica del avance de obras, avance de ejecución presupuestal, entre otros.

En la medida de lo posible, también debería operar el pago electrónico, con servicios que faciliten dicho pago tales como descarga de cuentas de cobro, paz y salvos, entre otros.

Medellín

Para el pago de la contribución por valorización de El Poblado, los contribuyentes tenían la posibilidad de realizar un único pago, o diferir el pago en cuotas hasta por 6 años.

En cuanto a atención a la ciudadanía, el sitio web de Fonvalmed tiene, entre otros, los siguientes servicios:

- Preguntas frecuentes (Fonvalmed, s. f.b, s.f.c)
- Trámites y servicios: para pago, certificados y solicitudes (Fonvalmed, s. f.d)
- Avance de obras: ejecución presupuestal y física (Fonvalmed, s. f.e)

Bogotá

En el caso de la capital del país, la administración distrital ofreció a los contribuyentes las siguientes opciones de pago:

- Pago total de la contribución por valorización de contado dentro del primer vencimiento, con 10 % de descuento sobre el valor total de la obligación.
- Pago total de la contribución por valorización de contado dentro del segundo vencimiento, sin descuento alguno.
- Pago por cuotas, sujeto a intereses. En predios residenciales el pago se puede diferir hasta por 36 cuotas mensuales, y en predios no-residenciales hasta por 60 cuotas mensuales.

El recaudo de la contribución se puede realizar a través de las entidades financieras con las cuales el IDU tenga convenios vigentes de recaudo para proyectos de valorización, así como pagos electrónicos (PSE) en la página web de la entidad. Esta información debe ser clara al respaldo de la respectiva cuenta de cobro. A diciembre de 2024, el IDU reportaba un avance de recaudo de 92,8 %.

TABLA 17. RECAUDO POR OBRAS DEL ACUERDO DISTRITAL 724 DE 2018

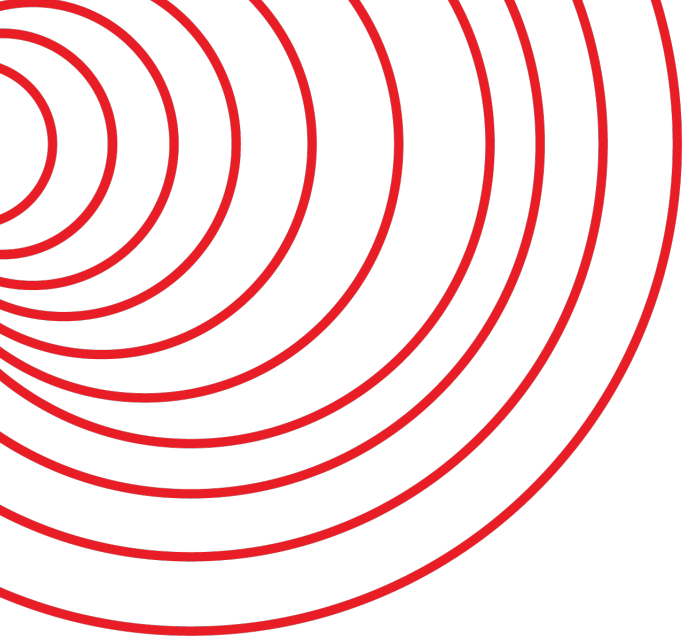
EJE	Meta	Valor recaudado	Avance del recaudo
El Cedro	\$ 397.177	\$ 366.237	92,21 %
Eje Córdoba	\$ 281.797	\$ 261.456	92,78 %
Eje Zona Industrial	\$ 230.575	\$ 216.706	93,98 %
Total	\$ 909.550	\$ 844.398	92,84 %

Fuente: IDU. Nota: Información con corte a diciembre 5 de 2024. Cifras en millones.

En términos de atención a la ciudadanía, el IDU dispone en su página web los siguientes servicios:

- **Micrositio de valorización:** actos administrativos y sus memorias técnicas, galería multimedia, avance de obras, recaudo, entre otros (IDU, s. f.a)
- Preguntas frecuentes (IDU, s. f.b)
- Chat ciudadano (IDU, s. f.c)
- **Portal de servicios:** pago, cuentas de cobro, paz y salvo, entre otros (IDU, s. f.d)

Adicionalmente, en el proyecto de contribución por valorización del Acuerdo Distrital 724 de 2018 también se contempló un plan de veedurías. Dentro de este plan se estipula la visita de los ciudadanos a los sectores de obras, definición de zonas de convocatoria para conformar veedurías, cursos de formación a las veedurías ciudadanas, coordinación interinstitucional, ajuste institucional para atender los requerimientos ciudadanos, realización de asambleas promocionales de la conformación de grupos de vigilancia y control ciudadano, apoyo a la inscripción y notificación de las veedurías y programación de reuniones periódicas, entre otros.



2. OTROS ESCENARIOS EN EL USO DEL INSTRUMENTO

2.1 APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO CON APROBACIÓN COMUNITARIA

En la etapa de planeación, el municipio tiene la posibilidad de elegir dos caminos. Puede presentar el proyecto al concejo municipal o, en el marco de lo señalado en el artículo 126 de la Ley 388 de 1997, puede iniciar un proceso de gestión con la comunidad para lograr la aprobación del cobro. Este artículo señala:

Cuando una obra urbanística cuente con la aprobación de la entidad territorial o de desarrollo urbano correspondiente y sea solicitada por el 55 % de los propietarios de predios o de unidades habitacionales beneficiados por la obra, o sea requerida por la Junta de Acción Comunal, la corporación de barrios o la entidad comunitaria que represente los intereses ciudadanos de quienes puedan beneficiarse, bajo el entendido y con el compromiso de que la comunidad participe en la financiación de la obra en un 25 % por lo menos, la entidad de desarrollo urbano podrá adelantar la obra según el esquema de valorización local que diseñe para tal efecto para financiar la obra. La comunidad podrá organizarse en Veeduría para supervisar la ejecución de la obra que ha promovido.

En este sentido, los municipios pueden utilizar este camino para poder hacer uso de la contribución por valorización, siempre que dispongan de fuentes de recursos que le permitan

financiar el 75% de la obra. Se recomienda tener en cuenta los siguientes criterios de decisión que permitan escoger el proceso más conveniente, según el caso. Como se aprecia en la siguiente tabla, el primer criterio es el tipo de beneficio que genera la obra.

TABLA 18. FACTORES DE DECISIÓN

Tipo de beneficio	Concejo municipal	Ley 388 de 1997
Local	√	√
General	√	

Fuente: Banco Mundial - Programa Ciudata+ (2023).

El beneficio general se refiere a aquellos proyectos de infraestructura que podrían llegar a tener un impacto en todo el municipio; por ejemplo, un programa de pavimentación o de reconstrucción de andenes en todo el municipio o la construcción de una red de metro o de sistemas de transporte masivo o incluso un gran centro deportivo. Por otro lado, el beneficio local se refiere a aquellos proyectos de infraestructura que tienen un impacto en una zona determinada del municipio; por ejemplo, la construcción de una vía, una ciclorruta, una alameda, etc.²²

Lo primero que puede apreciarse en la tabla 18 es que, en el caso del beneficio general, el uso de lo definido en la Ley 388 de 1997 no es recomendable, pues implicaría una gestión social en todo el municipio que en términos institucionales demandaría la aceptación del 55 % de los propietarios del municipio. En este sentido, la aprobación comunitaria se recomienda en proyectos que tengan un beneficio local, teniendo en cuenta que gestión social que pueda ser asumida por el municipio. Es decir, la selección de esta alternativa dependerá de las características propias de cada caso. No obstante, se recomienda considerar lo siguiente:

- I. ¿Existe una manifestación de voluntad de un grupo de propietarios,²³ junta de acción comunal, corporación de barrios o de la entidad comunitaria que represente los intereses ciudadanos?
- II. Definida una zona de influencia preliminar, ¿se identifica que el municipio puede hacer la gestión social para lograr la aprobación del 55 % de los predios dentro de esta zona?

Si la respuesta a estas dos preguntas es afirmativa, es recomendable explorar el camino de la aprobación comunitaria. Ahora bien, para realizar la gestión social que permita viabilizar el uso de la contribución es necesario llevar a cabo los siguientes pasos que, se recomienda, se formalicen en un acto administrativo que establezca el procedimiento:

²² En todo caso, en el estudio técnico del proyecto de valorización se deberá detallar la justificación técnica del tipo de beneficio.

²³ Esta manifestación implica la voluntad expresa de contribuir al menos con el 25 % del monto distribuable.

- I. El grupo de propietarios, la junta de acción comunal, la corporación de barrios o de la entidad comunitaria que represente los intereses ciudadanos deberá radicar manifestación de interés de uso del instrumento en el marco de la Ley 388. El municipio puede esperar que esto suceda o puede generar dicha manifestación haciendo publicidad de dicho instrumento.
- II. Con dicha manifestación de interés, el equipo de estructuración del municipio deberá establecer mesas de trabajo con los interesados para iniciar la identificación de la obra de infraestructura, su costo, la definición de una zona de influencia preliminar y garantizar que los interesados conozcan las condiciones para hacer uso del instrumento.
- III. Una vez se identifique la obra y su viabilidad técnica y financiera, el municipio deberá obtener actas de manifestación y compromiso de al menos el 55 % de los propietarios de predios dentro de la zona de influencia identificada.
- IV. De manera paralela, el equipo estructurador deberá construir el estudio de distribución del proyecto que deberá detallar los elementos técnicos del instrumento, tales como hecho generador, costo de la obra, zona de influencia, estudio de beneficio, estudio de capacidad de pago, monto distribuible, método de distribución, entre otros. La elaboración de esta memoria técnica deberá realizarse con la participación de los interesados.
- V. Una vez se cuente con memoria técnica, que deberá ser aprobada por el municipio, el mismo podrá notificar, a través de acto administrativo, a los predios gravables dentro de la zona de influencia aprobada. Sobre este acto procederán los recursos de reconsideración o reposición según sea el caso.

Obra por tu Lugar en Bogotá

Obra por tu Lugar es un programa liderado por el IDU que permite a la ciudadanía postular proyectos y obras encaminadas a atender problemáticas de su entorno, principalmente de infraestructura vial y espacio público. La comunidad es la encargada de elegir las obras a ejecutar en su entorno cercano, después de que la propuesta sea admitida por la entidad. La aprobación de los proyectos se realiza mediante una votación virtual o física y con el compromiso de que la comunidad financie la obra.

En la década de 2000 el programa estuvo en funcionamiento, y de manera exitosa se entregaron, entre otras, las siguientes obras:

- Construcción plazoleta de las Nieves (2002): 7 predios dotacionales y de servicios beneficiados.

- Camino Salazar (2002): adecuación y construcción de 1.680m viales, con 1.278 predios beneficiados.
- San Benito (2002): pavimentación de 1.433 m con 271 predios beneficiados.
- Andenes Zona Rosa calle 82 I y II (2003): construcción de andenes, con 228 predios beneficiados.
- Universidad Católica (2003): andenes y calzada, con 14 predios beneficiados.

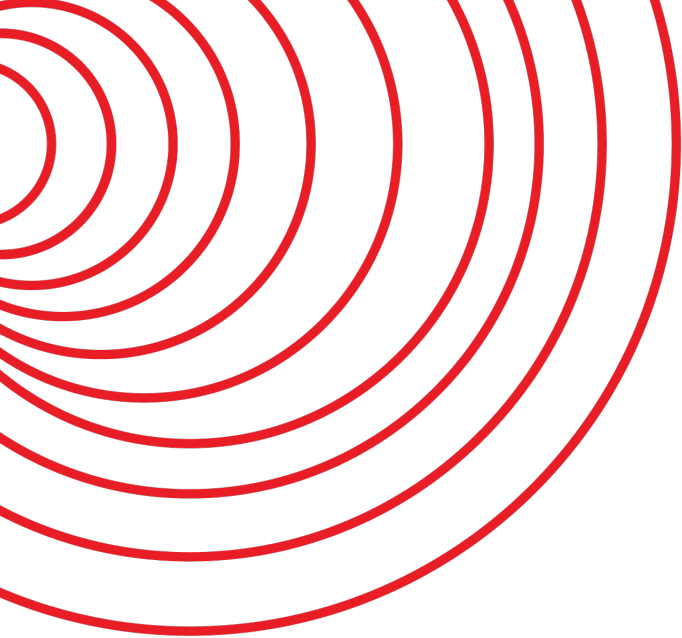
El programa fue reactivado por medio de la Resolución 4716 de 2020 del IDU, lo que abrió la posibilidad de que personas naturales, jurídicas, juntas de acción comunal, colectivos o grupos que representen los intereses ciudadanos postulen proyectos intervenciones o construcciones de infraestructura vial y de espacio público: andenes, mantenimiento vial, plazoletas, y ciclorrutas.

Los proyectos comunitarios deben surtir los siguientes pasos:

- I. **Postulación:** se pueden postular proyectos que beneficien a la comunidad y mejoren la calidad de vida de los habitantes del sector. La postulación es un proceso completamente virtualizado dispuesto en un formato disponible en la página web del IDU.
- II. **Revisión previa de los radicados:** la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización del IDU hace la revisión preliminar de la solicitud y verifica que cumpla con los requisitos solicitados.
- III. **Complementar la solicitud de postulación:** en los casos que se requiera y como resultado de la validación, el solicitante debe subsanar y/o completar la misma.
- IV. **Viabilidad preliminar del proyecto:** con base en la información de la solicitud, el IDU establece la revisión técnica, jurídica y financiera, y valida que se cumplan las condiciones para su desarrollo.
- V. **Elaboración del anteproyecto:** el IDU generará un documento que describe el alcance del proyecto y establece sus componentes técnicos, financieros, jurídicos y de tiempos.
- VI. **Presentación del anteproyecto a los solicitantes:** la entidad realiza reuniones con la comunidad para presentar el anteproyecto, con el fin de discutir y acordar posibles ajustes, siempre y cuando estos sean viables técnica, jurídica y financieramente.
- VII. **Aprobación del anteproyecto:** los propietarios de predios o unidades habitacionales ubicados en la zona o área de influencia del proyecto realizan la aprobación del anteproyecto a través de una votación virtual que se habilitará en la página. Se

considera un anteproyecto aprobado cuando se logra una votación a favor igual o mayor al 55 %.

- VIII. **Aprobación de las obras por parte del IDU:** el anteproyecto aprobado se eleva al Comité Directivo del IDU para que formalice su aprobación y así diseñar el esquema de cobro para cada uno de los predios en las zonas de influencia de los proyectos postulados. El mecanismo de cobro es similar al empleado para los procesos de valorización.
- IX. **Asignación y cobro:** mediante la notificación del acto administrativo, el IDU ordena la individualización del valor a pagar por cada predio teniendo en cuenta el porcentaje a financiar por parte de la comunidad, mediante el método establecido.
- X. **Inicio de ejecución del proyecto:** se realizan todas las actividades necesarias para ciclo de construcción del proyecto.
- XI. **Balance, liquidación y entrega de la obra:** a partir de la entrega de la obra, el IDU dispondrá lo necesario para que se realice el balance final del proyecto y la liquidación del contrato.
- XII. **Proyecto archivado:** una vez evaluado el proyecto por las áreas del IDU, si no es viable de ejecución se informará al postulante(s) y se procederá al respectivo archivo.



2.2 APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO A NIVEL METROPOLITANO, DEPARTAMENTAL O NACIONAL

Si bien los municipios y distritos son autónomos en la administración de su territorio, las entidades metropolitanas, departamentales o nacionales también tienen la competencia de utilizar el instrumento de contribución por valorización.

La Ley 105 de 1993 señala: “**Artículo 23.** Valorización. La Nación y las Entidades Territoriales podrán financiar total o parcialmente la construcción de infraestructura de transporte a través del cobro de la contribución de valorización”.

Por otro lado, la Ley 128 de 1994, “Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”, en su artículo 14 establece que una función de la junta metropolitana es dictar el estatuto de valorización, así como “establecer, distribuir, ejecutar, recaudar, liquidar e invertir las contribuciones de valorización generadas por las obras de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación de acuerdo con la ley”.

Por su parte, la nación es el sujeto activo en la contribución nacional por valorización, de acuerdo con la Ley 1819 de 2016 (art. 243).

Para garantizar el éxito en un proceso de cobro por valorización, resulta fundamental contar con información catastral precisa. Dicha información es esencial tanto para la delimitación

adecuada de la zona de influencia como para la gestión efectiva de las notificaciones. En este sentido, se requiere la articulación entre el área metropolitana, el departamento o la nación y el municipio, a fin de garantizar el suministro oportuno de la información necesaria para la elaboración de los estudios técnicos y socioeconómicos correspondientes.

Adicionalmente, se recomienda coordinar los plazos de pago de las contribuciones asignadas a los sujetos pasivos. Existe el riesgo de que, en una misma vigencia, un hogar se vea obligado a cumplir con el pago de una contribución al municipio y otra a la nación, derivadas de diferentes obras que benefician al mismo predio. Este escenario podría generar inconvenientes significativos para los contribuyentes y debe ser evitado mediante una planificación adecuada.

Proyecto Vial Cartagena-Barranquilla-Circunvalar de la Prosperidad

En mayo 2023, el Instituto Nacional de Vías (Invías) expidió la Resolución 1729, “Por medio de la cual se aplica el cobro de la Contribución Nacional de Valorización del Sector transporte en el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad”.

El **hecho generador** es la construcción de un proyecto vial ubicado en los departamentos de Bolívar y Atlántico entre las ciudades de Cartagena y Barranquilla. Incluye la vía de primer orden que hace parte de la transversal del Caribe, ruta 90A01 Cartagena-Barranquilla y la vía entre Malambo y Las Flores, conocida como la circunvalar de la Prosperidad, con una longitud total estimada de origen-destino de 152,2 km.

El proyecto vial cruza por un total de 10 municipios²⁴, y se estima beneficiará a alrededor de 3 millones de personas que habitan las inmediaciones de la obra. El objetivo de este proyecto es mejorar y ampliar la infraestructura vial ya existente con obras agrupadas en 6 unidades funcionales. La concesión inicia en la unidad funcional 1, que comienza en el kilómetro 0+500, ubicado en el anillo vial de Crespo, y se extiende hasta la unidad funcional 5, que se encuentra en la carretera que conecta con los municipios de Malambo y Galapa. Además, abarca la unidad funcional 6, que comprende Galapa y la vía hacia Mar-Las Flores. El Capex²⁵ del proyecto es cercano a \$ 2,4 billones.

24 La obra cruza a través de 2 municipios en el departamento de Bolívar (Cartagena y Santa Catalina) y 8 en el departamento de Atlántico (San Juan de Acosta, Puerto Colombia, Piojó, Barranquilla, Tubará, Galapa, Soledad y Malambo).

25 Capex hace referencia a las inversiones para la adquisición o mantenimiento de los bienes físicos.

FIGURA 6. ESPECIFICACIONES DE LA OBRA



Fuente: Invías (2023).

Para establecer el **área de influencia**, se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- I. La determinación del área de impacto o beneficio de la obra teniendo en cuenta el tipo de obra de infraestructura de transporte, según los impactos positivos generados en movilidad, accesibilidad o beneficio económico en los inmuebles.
- II. La ubicación de los inmuebles de la zona de impacto o beneficio del proyecto, dentro del régimen general de clasificación del suelo, usos, tratamientos urbanísticos contenidos en los planes de ordenamiento, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial y/o sus normas reglamentarias.
- III. La identificación del sector catastral, barrio, comuna, vereda o cualquier otra división político-administrativa del municipio en su clasificación urbana, rural o de expansión urbana.
- IV. La identificación de barreras naturales para la propagación del beneficio tales como: cuerpos de agua, accidentes geográficos, entre otros, cada uno de las cuales es evaluado no solo en su componente ambiental, sino en su relación con la conectividad/movilidad del territorio posiblemente beneficiado por el proyecto de infraestructura de transporte objeto de contribución nacional por valorización (CNV).
- V. La identificación de barreras artificiales para la propagación del beneficio tales como: a) otras infraestructuras de transporte que por su funcionalidad proveen de

conectividad/movilidad en mejores condiciones (tiempo y costos) o similares a las que provee el proyecto de infraestructura de transporte objeto de CNV en el mismo territorio; b) infraestructura de transporte de cualquier funcionalidad que por su falta de mantenimiento impida totalmente la conectividad que se generaría a través del proyecto de infraestructura de transporte objeto de CNV en el territorio.

- VI. La identificación de áreas sujetas a exclusión de la CNV en los términos de la ley.
- VII. Las características generales de los predios que hacen parte o se derivan de la base catastral y/o del censo identificando usos, destinos económicos, estratificación socioeconómica de los inmuebles.

Adicional a los 7 criterios mencionados, se consideran tres fases secuenciales:

- I. Fase 1 - Zona de influencia teórica por distancias euclidianas: se incluyen las unidades prediales a menos de 5.000 m del proyecto vial.
- II. Fase 2 - Distancias Manhattan y trazado de rutas conectoras: se consideran los ejes secundarios que conectan las unidades prediales con el proyecto, se usa la distancia Manhattan para calcular la longitud entre dos puntos mediante segmentos verticales y horizontales.
- III. Fase 3 - Post ruteo: se verifica en campo la existencia y estado de los ejes conectores, se identifican proyectos de infraestructura paralelos o “competitivos”, se analizan las características físicas de operación en cada eje secundario, las barreras naturales y artificiales y las condiciones particulares del territorio.

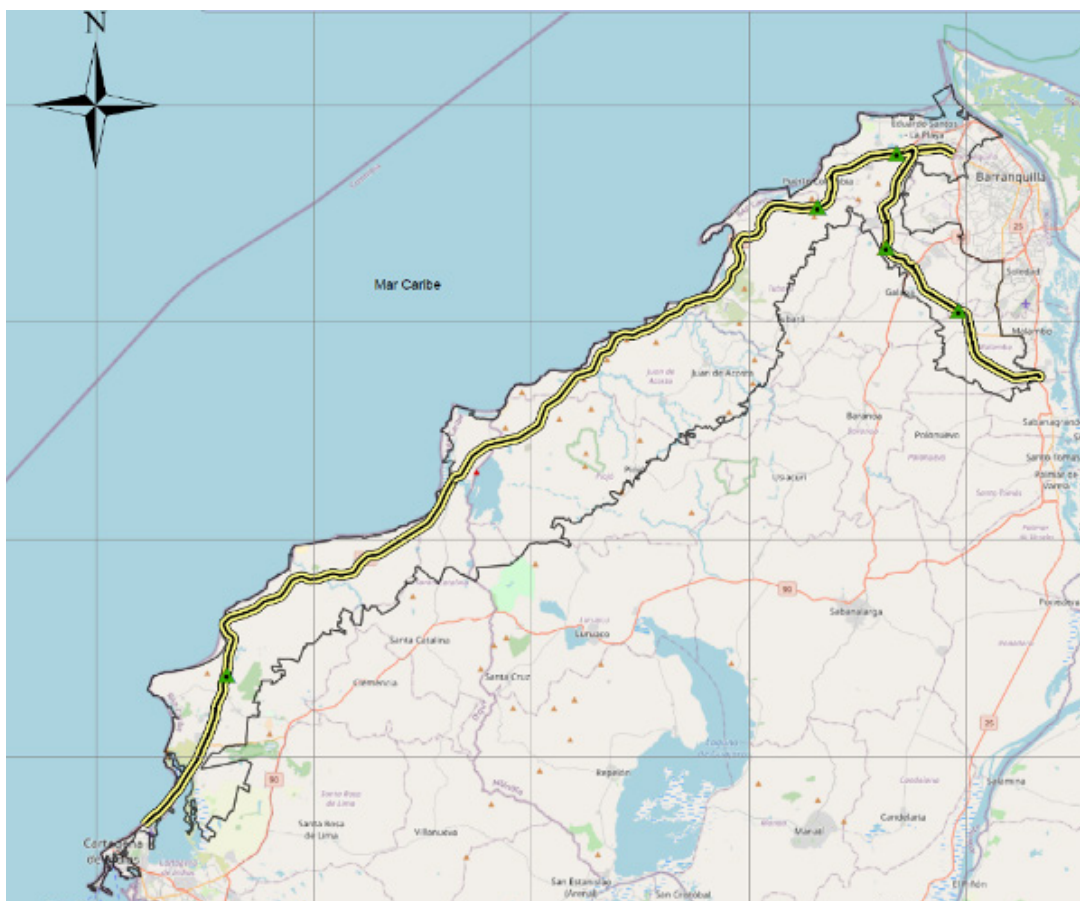
Se elabora un proyecto piloto para la aplicación de la metodología de delimitación de la zona de influencia, el cual sigue los siguientes pasos, que incluyen los 7 criterios y las 3 fases:

- I. Se establece un radio preliminar de 5 km a lado y lado del proyecto (distancia euclidiana);
- II. se analizan las distancias y se verifica la menor distancia directa entre el proyecto vial y otros proyectos cercanos (distancia Manhattan);
- III. se realiza un trabajo de campo para verificar la existencia y estado de las vías conectoras;
- IV. se descartan vías conectoras que no existen, son privadas o están en mal estado;
- V. se georreferencian las barreras naturales o artificiales identificadas en el trabajo de campo;

- VI. se realiza un análisis de tiempo y velocidad para determinar la ruta óptima entre la obra objeto de CNV y su proyecto “competitivo” más cercano;
- VII. se somete la zona de influencia resultante a análisis de topología para ajustarla a los límites prediales o de manzana catastral;
- VIII. se caracteriza la zona de influencia utilizando los datos de la base predial y la información geográfica;
- IX. se analizan los principales componentes catastrales (número de predios, área de terreno, área construida, avalúo catastral, recaudo predial);
- X. se realiza un análisis por clasificación de suelo, destino económico, estratificación socioeconómica, comunidades étnicas, unidades prediales especiales, etc.

De esta forma, el área de influencia para el proyecto vial queda compuesta por 111.864 predios en 10 municipios, lo que equivale a 1.263 millones de metros cuadrados.

FIGURA 7. ZONA DE INFLUENCIA DEL PROYECTO VIAL CARTAGENA-BARRANQUILLA-CIRCUNVALAR DE LA PROSPERIDAD



Fuente: Invías (2023).

**TABLA 19. DISTRIBUCIÓN DE UNIDADES PEDIALES EN
EL ÁREA DE INFLUENCIA, SEGÚN MUNICIPIO**

	N° predios	Área terreno (m²)	Área construida (m²)	Avalúo catastral	Recaudo predial
Barranquilla	16.833	59.972.943	1.805.029	\$ 2.293.971	\$ 34.816
Cartagena	21.679	320.353.287	3.977.536	\$ 11.119.030	\$ 82.905
Galapa	8666	56.201.866	414.686	\$ 188.427	\$ 1164
Juan de Acosta	7747	203.668.253	488.524	\$ 773.803	\$ 2955
Luruaco	3	13.150.000	90	\$ 1.414	\$ 9
Malambo	7755	70.182.641	534.354	\$ 174.063	\$ 1076
Piojó	954	187.204.743	55.148	\$ 112.369	\$ 694
Pto. Colombia	13.697	82.057.215	1.593.753	\$ 1.639.902	\$ 14.698
Santa Catalina	2244	97.074.687	154.879	\$ 39.182	\$ 242
Tubará	5659	161.772.986	255.219	\$ 295.485	\$ 1826
Soledad	26.627	12.064.326	ND	ND	ND
Total	111.864	1.263.702.947	9.279.218	\$ 16.637.646	\$ 140.385

Fuente: Borrero Ochoa Asociados y Montaña Consultores Asociados (2019). Nota: Cifras en millones de pesos.

Para la estimación de la capacidad de pago, se toma el ejercicio del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre línea de pobreza monetaria para las ciudades capitales, y se extiende a los demás municipios de cada departamento. De esta forma, se establece un umbral de ingreso de los hogares en cada municipio, teniendo en cuenta el promedio de personas por hogar. En este sentido, todo propietario cuyo predio le ofrezca una renta²⁶ inferior al umbral de ingreso en el respectivo municipio se considera como un hogar que no tiene capacidad de pago.

26 Para calcular el arriendo, o renta de cada inmueble, se toma el precio estimado del inmueble, multiplicado por la tasa de interés de un depósito a término fijo en un año - DTF 360 (10,6 %, en agosto 3 de 2024). Esta cifra es la renta anual que, al dividir en 12, dará como resultado el arrendamiento mensual.

TABLA 20. INGRESO MÍNIMO DE SUBSISTENCIA

Municipio	Perso- nas	Hogares	Personas por hogar	Línea de po- breza mone- taria	Umbral de ingreso
Barranquilla	1.334.509	385.862	3,46	451.714	1.562.259
Galapa	68.594	20.885	3,28	414.314	1.360.759
Juan de Acosta	23.569	7056	3,34	414.314	1.383.924
Malambo	143.950	38.697	3,72	414.314	1.541.218
Piojó	7327	2145	3,42	414.314	1.415.235
Pto. Colombia	55.463	16.224	3,42	414.314	1.416.364
Soledad	681.835	197.932	3,44	414.314	1.427.226
Tubará	19.263	6217	3,1	414.314	1.283.727
Cartagena	1.059.626	341.516	3,1	473.838	1.470.183
Santa Catalina	16.039	4415	3,63	414.314	1.505.138

Fuente: Invías (2023).

Por ejemplo, un predio con un avalúo comercial de \$ 300 millones (teniendo en cuenta la tasa de interés) tendría una renta mensual estimada de \$ 2,65 millones. Si este predio estuviera localizado en Barranquilla, tendría capacidad de pago, pues su ingreso mensual estimado sería superior al límite definido para la ciudad (tabla 20). Adicionalmente, la capacidad de pago de dicho predio sería \$ 2,65 millones anuales, es decir, podría asumir una contribución equivalente a dicho valor.

En línea con el objetivo de garantizar la capacidad de pago por parte de los contribuyentes, se establecieron topes al pago, según destino del predio y estrato socioeconómico.

TABLA 21. LÍMITE DE LIQUIDACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN NACIONAL POR VALORIZACIÓN

Tope capacidad de pago	Pedios con destino
Hasta 1 IPU	Habitacional, estrato 1, 2, 3 y/o 4 e institucionales
Hasta 2 IPU	Habitacionales estrato 5 y 6
Hasta 3 IPU	Diferente a habitacional e institucional

Fuente: Resolución 5866 de 2024. Nota: IPU: impuesto predial unificado.

Por otro lado, para calcular el beneficio se tienen en cuenta factores como la distancia al proyecto, el avalúo del predio, los cambios de uso del suelo, la topología, entre otros. Se hace uso de un modelo econométrico que considera la heterogeneidad del territorio y la influencia de la infraestructura en los precios de los inmuebles:

- **Modelo de regresión lineal:**²⁷ se estima un modelo de regresión lineal para determinar la relación entre el avalúo de un inmueble y variables como el área del terreno, área construida, distancia a la vía, distancia a centros poblados, distancia a aeropuertos, distancia a la playa, distancia a centros urbanos principales, distancia a la entrada del centro del municipio y coordenadas geográficas.
- **Modelo logit ordenado:**²⁸ se estima un modelo logit ordenado para determinar la probabilidad de cambio de uso del suelo de un inmueble en función de las mismas variables del modelo de regresión lineal. Los resultados indican una alta probabilidad de cambio de uso del suelo a uno más rentable.

Se calcula el beneficio esperado como el valor del cambio de precios (estimado con el modelo de regresión lineal) de un uso a otro más rentable por la probabilidad de cambio de uso del suelo (estimado con el modelo logit). En todo el corredor el beneficio estimado es de \$ 18,47 billones. El beneficio promedio es de 15,3 % del precio estimado de mercado de los inmuebles.

Como ya se mencionó previamente, el monto distribuible es el resultado del análisis de los costos de la obra, el beneficio y la capacidad de pago de los sujetos pasivos de la contribución. En el caso del proyecto vial en cuestión, la Resolución 3856 de 2024 de Invías²⁹ estipula que la base gravable para la contribución por valorización es de \$ 2,398 billones, lo que equivale al Capex del proyecto.

27 La regresión lineal es una técnica de análisis de datos que predice el valor de datos desconocidos mediante el uso de otro valor de datos relacionado y conocido. Modela matemáticamente la variable desconocida o dependiente y la variable conocida o independiente como una ecuación lineal.

28 Un modelo logit ordenado (también conocido como regresión logística ordinal) es un tipo de modelo de regresión utilizado para variables dependientes que tienen un orden natural y más de dos categorías.

29 Resolución por la cual se modifica la Resolución 1729 de 2023 de Invías.

TABLA 22. UNIDADES FUNCIONALES DEL TRAMO VIAL Y CAPEX

Unidad funcional	km	Municipios	Entidad responsable	Capex* (millones)
UF1	7,5	Cartagena	ANI	\$ 189.401
UF2	5,4	Cartagena y Santa Catalina	ANI	\$ 988.009
UF3	90,6	Cartagena, Santa Catalina, Piojó, Juan de Acosta, Tubará y Puerto Colombia	Invías / ANI	\$ 292.424
UF4	12	Puerto Colombia y Barranquilla	ANI	\$ 120.752
UF5	17	Barranquilla y Soledad	ANI	\$ 393.498
UF6	19,7	Galapa y Malambo	ANI	\$ 414.000
Total	152,2			\$ 2.398.083

Fuente: Invías (2023). Nota: * valor indexado a mayo 2024.

Como **método de distribución**, la entidad administradora eligió el avalúo ponderado por distancia. De esta forma, el Invías liquida el gravamen en proporción al avalúo catastral de los bienes inmuebles en el área de influencia, multiplicado por un factor asociado a la distancia y/o accesibilidad del predio a la obra.

El **censo predial** constituye una herramienta fundamental para la correcta aplicación de la CNV y garantiza la identificación de los predios en el área de influencia del proyecto y la distribución transparente del gravamen. Entre de los aspectos más relevantes del proceso se destacan:

- **Solicitud de información:** se solicitó información a los gestores catastrales de cada municipio, incluyendo bases de datos alfanuméricas y geográficas.
- **Proceso del censo predial:** se realizó un proceso de selección, depuración y consolidación de información predial que incluyó la proyección de coordenadas a un sistema único, la identificación y corrección de inconsistencias geográficas, la estandarización de variables y la validación de la información.
- **Análisis de sobrantes:** se realizó un análisis exhaustivo de los “sobrantes” geográficos y alfanuméricos, es decir, aquellos registros que no pudieron ser cruzados entre la información geográfica y la alfanumérica. Se implementaron procedimientos para depurar estos registros y consolidarlos en el censo.

- **Valoraciones comerciales:** se justificó la necesidad de realizar valoraciones comerciales masivas de los predios, con base en la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 1255 de 2022.
- **Proceso censo de propietarios:** identificación y actualización de los propietarios de los predios, incluyendo la gestión ante la Superintendencia de Notariado y Registro para obtener información actualizada.

Como resultado del censo predial, se consolidó información con 248.656 unidades prediales, que representan cerca del 24 % del total de predios registrados en los 10 municipios de la zona de influencia.

En términos de predios **excluidos y exentos**, fueron excluidos aquellos bienes que cumplen las condiciones señaladas en la Ley 1819 de 2016, art. 253 (ver sección 2.8). De manera similar, se otorgó exención de la totalidad del pago a los siguientes predios/hogares propietarios:

- Hogares que, de acuerdo con el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales Sisbén IV, se encuentren clasificados en pobreza extrema (A1-A15) o pobreza moderada (B1-B7);
- predios habitacionales en estrato socioeconómico 1, 2 y 3;
- predios rurales con condiciones precarias de subsistencia.

Si un propietario es clasificado como exento, pero posee más de un inmueble en el territorio nacional de acuerdo con la información de la Superintendencia de Notariado y Registro, dicha exención será revocada.

Las **notificaciones** deberán realizarse de acuerdo con la Ley 1437 de 2011 – CPACA, en particular el capítulo V, que trata de las notificaciones de actos administrativos de carácter particular y concreto. Una vez se haya ejecutoriado el acto administrativo que asigna la CNV, la Gerencia de Fuentes de Financiación del Invías realiza las gestiones ante la ORIP, para que proceda con la **inscripción** de la obligación por CNV en el certificado de tradición y libertad del predio. La Gerencia de Fuentes de Financiación solicitará a la ORIP el levantamiento de la inscripción de la contribución cuando se haya extinguido la obligación.

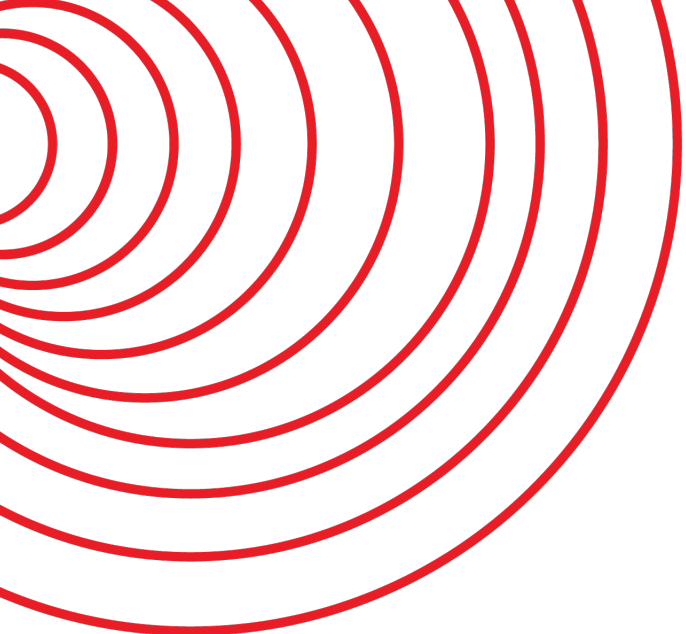
La cuenta de **cobro** se genera con la expedición del acto administrativo de liquidación individual de la CNV a los sujetos pasivos cuyos predios se encuentren dentro de la zona de influencia del proyecto y generen obligación de pago.

La cuenta de cobro debe contener la siguiente información: fecha de emisión, número de la cuenta de cobro, tipo documento del contribuyente, número de documento del contribuyente, nombre del contribuyente (propietario o poseedor), dirección del predio, municipio, dirección de correspondencia, código predial nacional (CPN), matrícula inmobiliaria, valor

avalúo comercial, distancia a la obra (metros), valor contribución asignada, plazo total trimestres, cuotas pagadas trimestrales, cuotas pendientes trimestrales, cuotas vencidas trimestrales, saldo en mora (si aplica), tasas de interés aplicadas en la liquidación de la deuda, opciones de pago, conceptos de la deuda, códigos de barra y formas de pago.

Para el pago de la contribución, se ofrecen diferentes opciones a los sujetos pasivos:

- **Pago total con descuento:** pago del valor total de la contribución, dentro del término del primer plazo de vencimiento, con descuento de 10 %.
- **Pago total sin descuento:** pago del valor total de la contribución, dentro del término del segundo plazo de vencimiento.
- **Pago por cuotas:** el plazo máximo de financiación es de 4 años, es decir, 16 cuotas trimestrales.



3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente estudio de casos ha permitido analizar en profundidad la implementación de la contribución por valorización en diversos contextos colombianos, desde grandes urbes como Bogotá y Medellín hasta municipios de menor tamaño como Anapoima. A través de la revisión de experiencias concretas, se han identificado elementos clave para la aplicación exitosa de este instrumento, así como desafíos y lecciones aprendidas que pueden servir de guía para futuras implementaciones.

Elementos clave para la implementación exitosa

- **Planificación integral:** La contribución por valorización requiere una planificación detallada que abarque aspectos técnicos, financieros, legales y sociales. La definición clara del hecho generador, el área de influencia, el estudio de beneficio y la capacidad de pago de los contribuyentes son fundamentales para garantizar la equidad y la sostenibilidad del instrumento.
- **Adaptación al contexto local:** Cada municipio presenta particularidades que deben ser consideradas en el diseño e implementación de la contribución. El tamaño de las obras, el monto distribuible, el método de distribución y las estrategias de comunicación deben ajustarse a las necesidades y capacidades de cada territorio.
- **Gestión eficiente de la información:** La disponibilidad de información catastral y registral actualizada es crucial para la delimitación precisa del área de influencia, la noti-

ficación efectiva a los contribuyentes y el registro adecuado de los gravámenes. La implementación de sistemas de gestión tributaria y el uso de herramientas tecnológicas facilitan la administración del instrumento.

- **Comunicación y transparencia:** Una comunicación clara y oportuna con la ciudadanía es fundamental para generar confianza y minimizar la resistencia al pago. La habilitación de canales de información, la atención a las inquietudes de los contribuyentes y la divulgación de los avances del proyecto fortalecen la relación entre la administración y la comunidad.

Desafíos y lecciones aprendidas

- **Complejidad técnica:** La estimación del beneficio y la capacidad de pago de los contribuyentes son procesos complejos que requieren metodologías rigurosas y datos confiables. La falta de información o la aplicación de metodologías inadecuadas pueden generar inequidades y controversias entre la ciudadanía.
- **Riesgos políticos y sociales:** La contribución por valorización puede generar resistencia por parte de algunos sectores de la población, especialmente cuando no se percibe claramente el beneficio de las obras o cuando se considera que la carga tributaria es excesiva. La gestión de estos riesgos requiere un diálogo abierto y una comunicación efectiva.
- **Sostenibilidad financiera:** La contribución por valorización es un instrumento de financiación importante, pero no debe ser la única fuente de recursos para las obras públicas. La diversificación de las fuentes de financiación y la planificación cuidadosa del flujo de caja son esenciales para garantizar la viabilidad de los proyectos.
- **Importancia del seguimiento y la evaluación:** El seguimiento continuo del avance de las obras y del recaudo de la contribución, así como la evaluación ex post del impacto de los proyectos, permiten identificar oportunidades de mejora y fortalecer la gestión del instrumento.

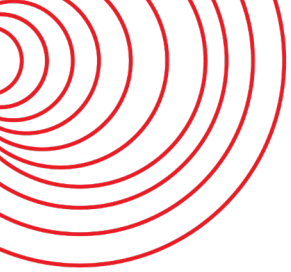
Reflexiones finales

La contribución por valorización se presenta como un instrumento valioso para la financiación de obras públicas que generan beneficios para la comunidad. Sin embargo, su implementación exitosa exige un enfoque integral que considere las particularidades de cada contexto y una gestión eficiente y transparente.

Los estudios de caso presentados en este documento ilustran la diversidad de experiencias en la aplicación de la contribución por valorización en Colombia. Si bien se han identificado buenas prácticas y lecciones aprendidas, también se evidencian desafíos y áreas de mejora.

Es fundamental que las administraciones municipales continúen fortaleciendo sus capacidades técnicas, institucionales y de gestión para aprovechar al máximo el potencial de este instrumento y contribuir al desarrollo urbano sostenible de sus territorios.

La colaboración entre el gobierno nacional, las entidades territoriales, la academia y la sociedad civil es esencial para promover la investigación, el intercambio de experiencias y la formulación de políticas que permitan optimizar la implementación de la contribución por valorización y otros instrumentos de captura de valor del suelo en Colombia.



4. REFERENCIAS

Acuerdo 13 de 2022. [Anapoima]. *Por medio del cual se adopta el Estatuto de Valorización en el Municipio de Anapoima Cundinamarca.*

Acuerdo 16 de 2022. [Anapoima]. *Por medio del cual se establece y autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción del alcantarillado pluvial, reposición del alcantarillado sanitario y pavimentación de la vía Santa Teresa hasta la vereda Las Mercedes sector Natura Forest del municipio de Anapoima-Cundinamarca.*

Acuerdo 58 de 2008. [Concejo de Medellín]. *Por medio del cual se expide el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín, se crea la Subsecretaría de Valorización y se dictan otras disposiciones.* 30 de diciembre de 2008.

Acuerdo Distrital 7 de 1987. [Concejo del Distrito Especial de Bogotá]. *Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá.* 29 de mayo de 1987. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=900>

Acuerdo Distrital 180 de 2005. [Concejo de Bogotá]. *Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras.* 20 de octubre de 2005. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17948>

Acuerdo Distrital 724 de 2018. [Concejo de Bogotá]. *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.* 6 de diciembre de 2018. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=81745>

Acuerdo Distrital 915 de 2023. [Concejo de Bogotá]. *Por el cual se expiden reglas y procedimientos para la contribución de valorización en Bogotá.* 26 de septiembre de 2023. <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=148617>

Alcaldía de Barranquilla. (2012). *Memoria Técnica del Decreto 695 de 2012.*

Borrero Ochoa, O. (2014). *Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana.* Lincoln Institute of Land Policy.

Borrero Ochoa, O. A. y Rojas Ruiz, J. K. (2020). *Contribución de mejoras en América Latina: Experiencias, desafíos y oportunidades.* Lincoln Institute of Land Policy.

Borrero Ochoa Asociados y Montaña Consultores Asociados. (2019). *Estructuración integral del proceso para la aplicación de la contribución nacional de valorización (CNV) a un proyecto piloto de infraestructura de transporte, que sirva como herramienta de consecución de recursos de fondeo de infraestructura nacional: Entregable 4.1 - Estructuración integral: Aspecto técnico y tecnológico (anexo 3)*. En Invías, Resolución 1729 de 2023. Financiera de Desarrollo Nacional (FDN).

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-252 de 1997*. M. P. Eduardo Cifuentes. 28 de mayo de 1997. https://www.redjurista.com/Documents/corte_constitucional_sentencia_de_control_de_constitucionalidad_no_252_de_97.aspx#/

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-155 de 2003*. M. P. Eduardo Montealegre. 26 de febrero de 2003. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31238>

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-161 de 2021*. M. P. Cristina Pardo. 27 de mayo de 2021.

Decreto 1333 de 1986. [Presidencia de la República]. *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. 25 de abril de 1986. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>

Decreto 695 de 2012. [Barranquilla]. *Programa de Contribución de Valorización General 2012*.

Decreto 1255 de 2022. [Presidencia de la República]. *Por medio del cual se adicionan los Libros 4 y 5 al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, se adiciona el Capítulo 7 al Título 4 de la Parte 3 del Libro 2 al Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta el inciso 2 del Artículo 11 modificado por el Artículo 45 de la Ley 383 de 1997 y los Artículos 12, y 13 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente por el Artículo 1 de la Ley 48 de 1968 y los artículos 239 a 254 de la Parte XII de la Ley 1819 de 2016*. 21 de julio de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190246>

Decreto Ley 1604 de 1966. [Presidencia de la República]. *Por el cual se dictan normas sobre valorización*. 24 de junio de 1966. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31235>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *El Sisbén IV como instrumento para medir la capacidad de pago y focalizar el gasto en salud*.

Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca. (2022). *Estudio de la distribución de la Contribución de Valorización por beneficio Local: Plan de obras compuesto por la construcción del alcantarillado pluvial, reposición del alcantarillado sanitario y pavi-*

mentación de la vía Santa Teresa hasta la Vereda las Mercedes en el municipio de Anapoima [este documento constituye la Memoria Técnica del Acuerdo 16 de 2022].

Fondo de Valorización de Medellín (Fonvalmed). (s. f.a). Fonvalmed. www.fonvalmed.gov.co

____. (s. f.b). *Resuelve tus dudas sobre el proyecto*. Fonvalmed. <https://fonvalmed.gov.co/resuelve-tus-dudas-sobre-el-proyecto/>

____. (s. f.c). *Preguntas frecuentes*. Fonvalmed. <https://fonvalmed.gov.co/preguntas-frecuentes/>

____. (s. f.d). *Trámites y servicios*. Fonvalmed. <https://fonvalmed.gov.co/tramites-y-servicios/>

____. (s. f.e). *Obras*. Fonvalmed. <https://fonvalmed.gov.co/obras/>

____. (2014a). *Estudio de Beneficio Proyecto Valorización El Poblado*.

____. (2014b). *Memoria técnica del proyecto valorización El Poblado*.

____. (2023). *Informe de Gestión 2020-2023*.

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). (s. f.a). *Valorización*. Instituto de Desarrollo Urbano. <https://www.idu.gov.co/page/valorizacion-1>

____. (s. f.b). *Preguntas frecuentes - Valorización*. Instituto de Desarrollo Urbano. <https://www.idu.gov.co/page/transparencia/informacion-de-interes/preguntas-frecuentes/valorizacion>

____. (s. f.c). *Chat Valorización*. Instituto de Desarrollo Urbano. <https://www.idu.gov.co/page/chat-valorizacion>

____. (s. f.d). *Portal de servicios de valorización*. Instituto de Desarrollo Urbano. <https://webidu.idu.gov.co/ServiciosValorizacion/faces/site/index.xhtml>

____. (2018). *Memoria técnica del Acuerdo Distrital 724 de 2018*.

Instituto Nacional de Vías (Invías). (2023). *Memoria Técnica Proyecto Vial Cartagena-Barranquilla--Circunvalar de la Prosperidad*.

Ley 128 de 1994. *Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas*. 23 de febrero de 1994. D. O. n.o 41236. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=332>

Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. 18 de enero de 2011. D. O. n.o 47956. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Ley 1819 de 2016. *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se for-*

talecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 2016. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Ley 25 de 1921. Por la cual se crea el impuesto de valorización y se dictan medidas para el saneamiento de varias ciudades. 3 de noviembre de 1921. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=258>

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio de 1997. D. O. n.o 43091.

Ley 820 de 2003. Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones. 10 de julio de 2003. D. O. n.o 45244. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8738>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Universidad Nacional de Colombia y Asociación Colombiana de Ciudades Capitales. (2019). *Manual operativo de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano y territorial.*

Montaña Murillo, M. C. (2021). *Estado del arte los instrumentos de financiación urbana en Colombia.* Revista Brasileira de Direito Urbanístico, 7(13), 23-39.

Resolución 094 de 2014. [Fonvalmed].

Resolución 4716 de 2020. [Instituto de Desarrollo Urbano]. *Por el cual se fijan los procedimientos para la ejecución y desarrollo del Programa OBRA POR TU LUGAR.* 25 de agosto de 2020.

Resolución 1729 de 2023. [Invías]. *Por medio de la cual se aplica el cobro de la Contribución Nacional de Valorización del Sector transporte en el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena-Barranquilla-Circunvalar de la Prosperidad.* 26 de mayo de 2023.

Resolución 3856 de 2024. [Invías]. *Por la cual se ordena la distribución del gravamen de la contribución nacional de valorización.*

Resolución 5866 de 2024. [Invías]. *Por la cual se establece el monto de la contribución nacional de valorización.*

Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2021). *Pasado, Presente y Futuro de Bogotá.*

5. ANEXOS

Anexo 1. Normatividad

A continuación, se presenta el contexto normativo y jurisprudencial de los principales elementos de la contribución por valorización.

NORMATIVIDAD - CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN

Hecho generador	Sentencia C-155 de 2003
	Decreto 1604 de 1966
	Ley 1819 de 2016
Área de influencia	Ley 1819 de 2016
Monto distribuible	Sentencia C-155 de 2003
	Decreto 1604 de 1966
Estudio de beneficio	Sentencia C-155 de 2003
	Decreto 1604 de 1966
	Ley 1819 de 2016
Estudio capacidad de pago	Sentencia 252 de 1997
	Sentencia C-155 de 2003
	Decreto 1604 de 1966
	Ley 1819 de 2016
Método de distribución	Sentencia C-155 de 2003
Censo Predial	Decreto 1255 de 2022
	Ley 1819 de 2016
Excluidos y exentos	Sentencia 161 de 2021
	Ley 1819 de 2016
Notificaciones	Ley 1437 de 2011
	Decreto Ley 624 de 1989

Fuente: elaboración Banco Mundial - Programa CiuData+ (2024).

Anexo 2. Contribución por valorización en entidades territoriales

A continuación, se relacionan los municipios y departamentos que reportaron recaudo de contribución por valorización (mayor a un millón) en el Formulario Único Territorial (FUT), para al menos una vigencia durante el periodo 2016-2020 o para al menos una vigencia durante 2022-2023 en el formulario CUIPO (Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario) de Ejecución de Ingresos.

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
ANTIOQUIA	Abejorral	CESAR	Pelaya
	Anorí	CÓRDOBA	Montería
	Apartadó	CUNDINAMARCA	Anapoima
	Arboletes		El Rosal
	Barbosa		Fusagasugá
	Departamento		Girardot
	El Carmen de Viboral		Mosquera
	Envigado		Pacho
	Frontino		Tenjo
	Guarne		Tocancipá
	La Ceja		Ubaté
	Marinilla	HUILA	Neiva
	Retiro		Pitalito
	Rionegro	LA GUAJIRA	Maicao
	ATLÁNTICO	MAGDALENA	Departamento
META		Departamento	
NARIÑO		Pasto	
BOGOTÁ, D.C.	Bogotá, D. C.	NORTE DE SANTANDER	Cúcuta
BOLÍVAR	Cartagena	QUINDIO	Armenia
BOYACÁ	Aquitania	RISARALDA	Pereira
	Ciénega	SANTANDER	Bucaramanga
CALDAS	Villamaría		Departamento
	Viterbo	TOLIMA	Carmen de Apicalá
CAQUETÁ	Florencia		Ibagué
	Departamento	VALLE DEL CAUCA	Cali
CAUCA	Guapi		Departamento
	Toribío		Yumbo

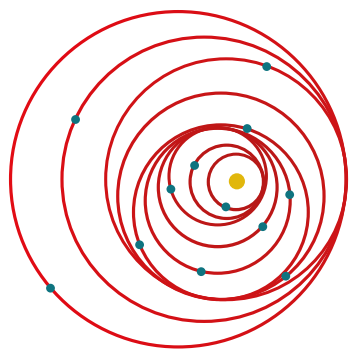
Fuente: elaboración Banco Mundial con información FUT y CUIPO.

Anexo 3. Requisitos municipales para hacer uso de la contribución por valorización

A continuación, se hace un recuento de los elementos mínimos que un municipio debe tener para poder hacer uso de la contribución, y minimizar los riesgos asociados a su implementación.

Categoría	Necesidad	Descripción
Normativo	Procesos y procedimientos	El municipio requiere tener procedimientos básicos que definan responsables y actividades dentro del proceso de estructuración y aplicación del cobro que permitan responder quién, cómo, cuándo y dónde.
Tecnología	Sistema administrativo para la gestión tributaria software de análisis geográfico - GIS software de gestión documental software de ofimática	El municipio requiere este software mínimo para la estructuración y aplicación del cobro. El sistema de gestión tributaria puede ser el mismo que el municipio regularmente usa para sus tributos tradicionales, con las adecuaciones necesarias para que la contribución pueda operar de manera independiente. Dicha plataforma tecnológica debe, como mínimo, facilitar y controlar de manera eficiente los procesos tributarios de distribución, asignación, recaudo y cobro del tributo con estándares de seguridad adecuados. En relación al software de ofimática se refiere a aquel que, como mínimo, permita el procesamiento de archivos de texto y análisis y almacenamiento de información cuantitativa –hojas de cálculo.
Recurso físico	Equipos de cómputo espacios de trabajo para el recurso humano	El municipio requiere espacios de trabajo y equipos de cómputo para el equipo de estructuración y aplicación de cobro.
Recurso humano	Abogados economista profesional con conocimiento en software de análisis geográfico y catastral, SIG	El equipo mínimo para la estructuración y aplicación de un cobro requiere estos profesionales. El número de abogados necesarios dependerá del volumen de recursos estimados para el cobro, lo cual dependerá del número de predios en el área de influencia. Los demás perfiles pueden cubrirse con un profesional por área. El grupo de abogados debe contar, como mínimo, con un perfil profesional con especialidad en derecho administrativo como coordinador.
Información	Información catastral del municipio Información histórica de recaudo del impuesto predial unificado (IPU) base de datos Sisbén encuestas	El municipio requiere tener a disposición su base de datos catastral, que podría o no estar actualizada. Igualmente, requiere toda la información hacendaria disponible (predios que se gravan con IPU, porcentajes de recaudo, estado de la cartera detallado, etc.), preferiblemente georreferenciada.

Fuente: Banco Mundial - Programa CiuData+ (2023).



CiuData+

