



**TRABAJO DE GRADO
Seminario.**

Contribución por valorización y su viabilidad jurídica y financiera

Corporación Universitaria Remington.
Facultad de Ciencias Contables.
Programa Contaduría Pública.

Érica Lorena Henao Zapata
José Luis Bertel Ruiz.
Tutor: Rolando Andrés Moreno.
Seminario de Impuestos Territoriales
2025

Dedicatoria

A mis amados esposo e hija, que son la fuerza de todos mis días, a mi madre, mi padre y mi hermano que desde donde estén les da tanta felicidad este logro como a mí, a ellos que siempre están para mi cuando más los necesito, este logro es por y para ustedes.

Lorena Henao.

Agradecimientos

Primero que todo agradecer a Dios por tantas bendiciones y segundo a mi familia que siempre han sido mi apoyo incondicional, a los profesores que me aportaron todo su conocimiento y a nuestro tutor en este seminario de grados.

Lorena Henao.

Tabla de Contenidos

Resumen	5
Palabras clave	6
Introducción	7
1. Marco Teórico	8
2. La contribución por valorización y su viabilidad jurídica y financiera ...	10
2.1 Viabilidad jurídica	12
2.2 Viabilidad financiera	13
3. Planteamiento del problema	14
4. Pregunta orientadora de la búsqueda	15
5. Objetivos	16
6. Metodología de búsqueda de la información	17
7. Resultados y discusión	18
8. Estudios de caso de obras por contribución de valorización	
8.1 Proyecto de valorización El Poblado – Medellín	19
8.2 Avenida José Celestino Mutis – Bogotá	21
8.3 Obras por valorización en la ciudad de Barranquilla	23
9. Sustentación teórica de la pregunta	25
10. Conclusiones	26
Bibliografía	28

Resumen

Si hablamos del mecanismo de la contribución por valorización podemos destacar que es uno de los más antiguos instrumentos de financiación de obras públicas en Colombia, al permitir que los dueños o propietarios de predios y bienes inmuebles que resultan beneficiados de una intervención, participen en el pago del costo de ejecución o parte del mismo. El presente trabajo tiene como propósito analizar el papel que tiene la contribución por valorización en el financiamiento o recaudación de recursos que permiten el desarrollo territorial, y a su vez evaluar los retos que enfrenta su aplicación tanto en el ámbito jurídico como en el ámbito financiero y social.

Mediante un enfoque analítico y documental se revisaron las principales normas que rigen este mecanismo como lo son el artículo 338 de la Constitución Política, la Ley 25 de 1921, el Decreto 1604 de 1966 y la Ley 388 de 1997, además de acuerdos municipales que han logrado el desarrollo de grandes obras y de alto impacto en distintos lugares del país, entre ellos el acuerdo 16 de 2008 que fue el programa de valorización que permitió financiar la Avenida 34 y la Doble Calzada Las Palmas. Basados en el alcance y el desarrollo que han tenido grandes ciudades como Medellín, Bogotá y Barranquilla resultado de las obras públicas realizadas mediante el mecanismo de contribución por valorización entendemos que es un instrumento eficaz que impulsa el desarrollo social, económico y financiero.

En general, se evidencia que la contribución por valorización no solo es un medio de recaudo, sino un mecanismo de corresponsabilidad entre el estado y los ciudadanos, que promueve el desarrollo territorial y fortalece la confianza en la gestión pública local.

Palabras clave

(Contribución, Valorización, Recaudo, desarrollo territorial, beneficio, Bienes Inmuebles

Introducción

La contribución por valorización es un mecanismo muy antiguo en cuanto a la financiación de las obras públicas en Colombia. En esencia, este consiste en permitir que los dueños o propietarios de predios o bienes inmuebles participen de manera proporcional en el costo de las obras que, a su vez, los benefician directamente al aumentar el valor de sus propiedades. Este principio busca que quienes obtienen una ganancia o mejora derivada de una intervención pública aporten económicamente para su realización, lo que se considera una forma justa de distribuir las cargas y los beneficios dentro de una comunidad.

Sin embargo, a lo largo del tiempo su aplicación ha generado diferentes discusiones y desafíos, pero en la mayoría de los casos se ha permitido ver grandes cambios en el desarrollo territorial, como, por ejemplo, conexiones viales que permiten una mayor fluidez en las ciudades.

Por esta razón, resulta importante analizar la contribución por valorización no solo desde su fundamento legal, sino también desde su sostenibilidad económica, de manera que se pueda determinar si continúa siendo una herramienta adecuada para promover el desarrollo local. Comprender su funcionamiento y sus limitaciones permitirá fortalecer la confianza en los ciudadanos, garantizar la correcta destinación de los recursos y asegurar que las obras traigan consigo cambios importantes y de mejora no solo para los beneficiados de manera individual por la valorización de sus predios sino también para la comunidad en general.

Marco Teórico

Históricamente la contribución a la valorización se contempla a través de la ley 25 de 1921, lo cual dio lugar al tributo que recae sobre los bienes inmuebles que tendrían un beneficio por la ejecución de una obra de interés público. Aunque aparece solo hasta el año 1921 como ley, ya en el año 1887 se estaba autorizando al gobierno nacional con la ley 23 de 1887 practicar un catastro en que se determinaría el valor aproximado de todas y cada una de las propiedades inundadas; Para decidir, previo el examen de un Ingeniero competente, qué obras deben practicarse para conseguir el resultado y fijar un presupuesto aproximado de los gastos a que darían lugar dichas obras; para distribuir entre los propietarios y a prorrata de su propiedad inundada la suma a que ascendía el presupuesto.

Retomando la normativa en la cual se fundamenta la contribución por valorización, podemos hablar también del decreto 1604 de 1966 que reglamenta la aplicación general de la contribución por valorización y la ley 388 de 1997 la cual incluye la contribución Por valorización dentro de Los instrumentos de financiación del Desarrollo Urbano.

entre 1948 y 1950, Bogotá inauguró por el mismo sistema el Paseo de los Libertadores (Autopista Norte), y en los años 50, la Avenida Caracas. Con el tiempo, las obras por Valorización fueron nutriendo al Distrito de vías, intersecciones y parques, como la carrera 10ª o la Calle 26, desde la carrera 3ª hasta el Cementerio Central. (COSTA, 2001)

El decreto 868 de 1956 permitió a los municipios, con rentas anuales propias superiores a 2.000.000 de pesos, a establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización con base en la capacidad económica de la tierra que sería calificada por medio de coeficientes iguales para las zonas de un mismo nivel o valor económico.

Estableció que los coeficientes del valor de las zonas urbanas se fijarían con base en: la utilización del terreno de la zona, los servicios públicos que las beneficien, la productividad, el valor comercial del terreno y los demás factores que, a juicio de las dependencias administrativas o juntas asesoras de los entes territoriales, estimen objetivamente la capacidad económica de la tierra (CAMACHO, Contribución de valorización: análisis jurisprudencial de la falta de motivación en el aspecto cuantitativo del hecho generador, 2023).

La contribución por valorización y su viabilidad jurídica y financiera en Colombia

Se conoce a la valorización como un beneficio que recibe un predio o bien inmueble resultado de una obra o construcción pública, por otra parte, la contribución por valorización es “el cobro del respectivo costo a los particulares beneficiados por una obra pública, repartido en contribuciones en proporción y sin pasar del mayor valor que con tal motivo reciban las propiedades inmuebles mejoradas con la obra” (FERNANDEZ, 1948).

En efecto la contribución por valorización es un gravamen especial el cual es impuesto por el estado a los propietarios de inmuebles que se beneficien de obras de infraestructuras específicas. Esta recaudación ha tenido como finalidad financiar total o parcialmente el costo de estas obras, que se supone son causantes de un beneficio general para la comunidad y de un beneficio específico para los propietarios de los inmuebles (Echeverry, 1984).

El uso de este mecanismo en Colombia marca un referente importante en Latinoamérica, pero es de entender que este instrumento financiero no es exclusivo de Colombia, puesto que ya se estaba utilizando en Roma en el siglo VI, Italia e Inglaterra en la alta edad media, España y Portugal en el siglo XVI, Francia en el siglo XVII, Estados Unidos en el siglo XIX y desde inicios del siglo XX en otros países latinoamericanos, como Argentina (1905), Brasil, México, Perú, Cuba, Venezuela o Chile (Borrero, 2011)

En el ámbito jurídico colombiano sabemos que como se dijo anteriormente hay registros de una contribución similar en la ley 23 del 19 de febrero de 1887, sin embargo, solo hasta la ley 25 del

3 de noviembre de 1921 la contribución por valorización existe oficialmente en Colombia. Si hablamos de avances importantes que haya tenido este mecanismo en Colombia podemos resaltar la incorporación de los pavimentos como obras de interés público por medio de la Ley 113 de 1937, la cual podía ser objeto del cobro del gravamen de valorización. Esta disposición jurídica marcó el inicio de uno de los aportes más concretos del impuesto: el financiamiento de obras viales, pues precisamente en éstas y en las obras de saneamiento se encuentra la mayor contribución a la producción de geografías urbanas formales en la historia de la valorización en el país (pública, 1937)

Viabilidad jurídica

La **legitimidad legal** de la contribución por valorización depende del cumplimiento de principios constitucionales y normativos, como la legalidad, el debido proceso y la proporcionalidad. En Colombia, la regulación se encuentra principalmente en:

Ley 388 de 1997; la ley de desarrollo y ordenamiento territorial.

Decreto 1604 de 1966; por el cual se dictan normas sobre valorización, la determinación de beneficios y el cálculo del recaudo.

Autores como Borrero (2010) y Jaramillo (2017) destacan que, para garantizar la viabilidad jurídica, el instrumento debe estar sustentado en procedimientos claros de determinación del beneficio, notificación a los contribuyentes, posibilidad de impugnación y transparencia en la aplicación. La ausencia de estos elementos puede generar conflictos legales que comprometan la legitimidad del mecanismo.

Viabilidad financiera

La viabilidad financiera de la contribución por valorización está vinculada a la **capacidad** de pago de los contribuyentes y a la eficiencia en la recaudación y ejecución de obras. Según Smolka (2013), la sostenibilidad financiera requiere:

Determinación adecuada del valor del aporte, basada en incrementos objetivos del valor del predio por la obra pública.

Metodologías de cobro progresivas y justas, que eviten sobrecargar a los contribuyentes con menor capacidad económica.

Eficiencia en la ejecución de las obras, para que los beneficios generados sean tangibles y refuercen la confianza en el instrumento.

Furtado y Smolka (2018) señalan que la contribución por valorización es sostenible solo cuando los ingresos recaudados cubren los costos de inversión de manera transparente y cuando existe planificación financiera que minimice retrasos o sobrecostos en la ejecución de los proyectos

Planteamiento del problema

Siendo la contribución por valorización uno de los mecanismos más utilizados por las entidades territoriales para financiar las obras públicas, se ha generado alrededor de este recaudo una serie de inconformidades que se han manifestado en todo el país debido a las inquietudes sobre si los recursos recaudados son utilizados correctamente en dichas obras y si realmente se aplican los principios de la legalidad, la equidad y la transparencia.

Por tal motivo es importante enfocarnos en la contribución por valorización tanto en la parte jurídica que nos permite revisar la transparencia en la gestión de los recursos obtenidos por este mecanismo y por otra parte el ámbito financiero que nos permite evaluar la efectividad y la sostenibilidad para el desarrollo territorial.

Pregunta orientadora de la búsqueda

¿Cómo puede la contribución por valorización consolidarse como un mecanismo legítimo y sostenible dentro de la gestión pública local, equilibrando las exigencias jurídicas con la capacidad financiera de los contribuyentes y la eficiencia en la ejecución de las obras?

Objetivos

Objetivo general

Realizar un análisis de la contribución por valorización como fuente de financiación de obras públicas y los desafíos en su cobro.

Objetivos Específicos

1. Evaluar el impacto económico y social que genera el recaudo de la contribución por valorización en los contribuyentes y en el desarrollo urbano, teniendo en cuenta los principios de equidad.
2. identificar los principios legales de la contribución por valorización en Colombia, analizando el marco jurídico que lo regula y las limitaciones en cuanto a su aplicación.

Metodología de búsqueda de la información

El desarrollo de este trabajo se sustentó en un enfoque cualitativo con alcance descriptivo y analítico, orientado en examinar la contribución por valorización como una fuente de financiamiento para la ejecución de obras públicas en Colombia. Esta metodología permitió conocer los aspectos normativos, financieros y administrativos que intervienen en la aplicación de este mecanismo dentro de los entes territoriales.

Para poder alcanzar los objetivos del trabajo, se realizaron revisiones documentales de la información obtenida de fuentes oficiales, jurídicas y académicas. Entre los documentos analizados se incluyen la Constitución Política de 1991, la Ley 25 de 1921, el Decreto 1604 de 1966, la Ley 388 de 1997, y distintos acuerdos municipales que respaldan la ejecución de proyectos por valorización. También se consultaron bases de datos académicas, informes institucionales y fallos del Consejo de Estado, que aportaron elementos teóricos y prácticos para el análisis, este proceso de recopilación de información nos permitió identificar los fundamentos legales y los beneficios socioeconómicos relacionados a las obras financiadas mediante el mecanismo de contribución por valorización en el país. De este modo, la metodología empleada facilitó una visión integral del tema, orientada a reconocer la valorización como un instrumento eficiente de gestión pública y de apoyo al desarrollo urbano y territorial.

Resultados y Discusión

El análisis de la información encontrada permitió identificar que la contribución por valorización ha sido de gran importancia en el desarrollo de importantes proyectos de infraestructura urbana en Colombia. En especial, se encontró un gran impacto en las obras que han mejorado la movilidad, la conectividad y la calidad de vida de los ciudadanos, fortaleciendo tanto la planeación urbana como la gestión fiscal en los municipios. En la ciudad de Medellín, el programa de valorización El Poblado mediante el acuerdo municipal 16 de 2008 y el plan de desarrollo 2008 – 2011 “Medellín es solidaria y competitiva” (Medellin, 2008) comprendió la ejecución de 23 obras viales y de espacio público. Gracias a este programa se logró descongestionar el tráfico en la zona suroriental del valle de Aburrá y se impulsó el desarrollo urbano del sector, incrementando el valor de los predios y la competitividad de la ciudad. De la misma magnitud fueron también de gran impacto obras en la ciudad de Bogotá como la Ampliación de la carrera 11, la avenida José celestino Mutis y la conexión de la calle 153 con la autopista norte, proyectos ejecutados por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Estas obras han permitido mejorar la movilidad de más de un millón de ciudadanos y generar una distribución más equitativa de las cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano (Bogotá A. m., 2018).

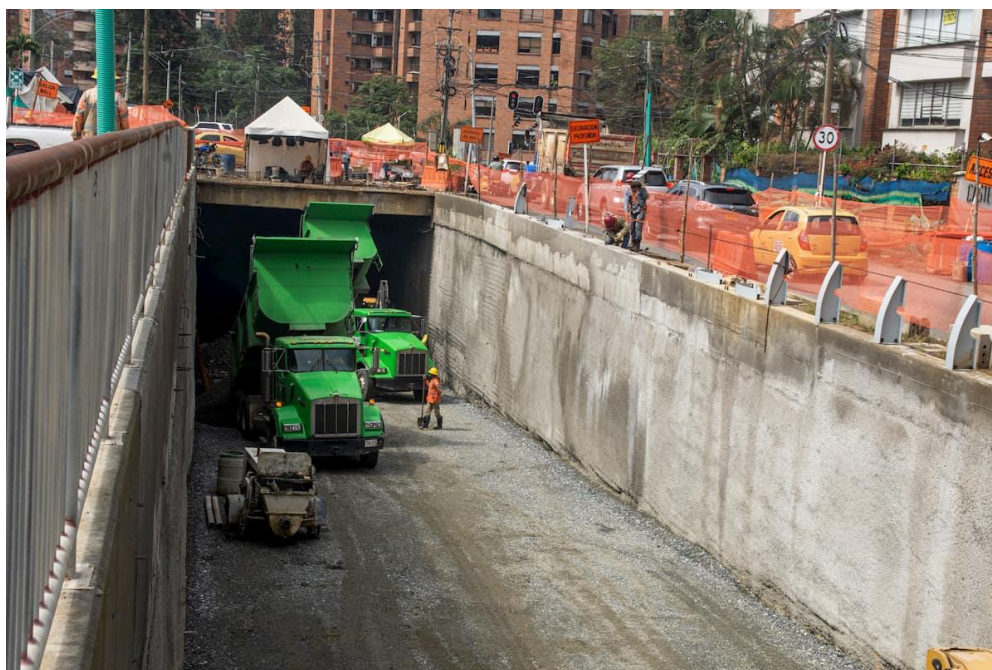
Proyecto de valorización de El Poblado

Uno de los ejemplos de obras bajo el mecanismo de la contribución por valorización que queremos traer en el presente trabajo es el proyecto valorización El poblado que propone 23 obras viales que permitirán una mayor fluidez y la conectividad mediante una red vial, el plan de desarrollo del municipio de Medellín 2008-2011 adoptado mediante Acuerdo 16 de 2008, se puso como objetivo recaudar por lo menos 250 mil millones de pesos por concepto de valorización, para la ejecución de 23 obras en el poblado. El gobierno municipal de la ciudad de Medellín considera que la contribución por valorización es un instrumento muy valioso para continuar con el desarrollo territorial en la ciudad, bajo un principio básico de equidad, siendo justo cobrar a los propietarios beneficiados con la valorización de sus predios donde los recursos públicos sean reorientados a programas de orden social para contrarrestar la pobreza en Medellín (Medellín, 2021).

Imagen 1. obra valorización en el poblado.



Imagen 2. obra valorización en el poblado



Avenida José Celestino Mutis en Bogotá

Otro ejemplo de obras importantes para mencionar en este trabajo es la Avenida José Celestino Mutis en la ciudad de Bogotá, la cual cuenta con 3,13 kilómetros de extensión, dos calzadas, espacio público y ciclorruta; se extendió hasta la carrera 122, lo que facilitará la movilidad y continuidad del servicio público y privado gracias al retorno que allí se construirá. Además de las conexiones que se crean con las vías internas de esta localidad.

Para la ejecución de este proyecto se requirieron 288 predios, de los cuales tres eran predios de no comprar. La inversión en la gestión por contribución de valorización fue de \$53.945 millones. En obra e interventoría, la inversión es de más de \$54.465 millones. La construcción está a cargo del Consorcio Avenida Mutis integrado por Concretos Asfálticos de Colombia S.A. - Concrecol S.A. y Guillermo Burgos Grillo, y la interventoría es ejercida por Cemos Ingeniería y Control S.A.S - Cemos S.A.S.

Es importante tener en cuenta que sobre la avenida Mutis ya se realizó una ampliación y fueron construidos dos puentes vehiculares y un puente peatonal de uso mixto (para peatones y ciclistas), desde la avenida Constitución (AK 70) hasta avenida Boyacá e intersección.

La extensión que se lleva a cabo actualmente mejora la movilidad y conectividad de la zona occidental de la ciudad, ya que descongestiona las vías locales e intermedias como la calles 64 y 67 en el sector de Engativá Pueblo y finalmente le da continuidad a la circulación vehicular por la vía arterial avenida José Celestino Mutis (AC 63) hasta la carrera 122 (Bogotá, 2023)

Imagen Avenida José Celestino Mutis



Obras por valorización en la ciudad de Barranquilla

Siendo Barranquilla una de las ciudades más imparables en cuanto a estándares de calidad en las obras públicas, no podemos dejar de resaltar que gran parte de su desarrollo ha sido gracias al mecanismo de contribución por valorización. Algunas de las obras que más han destacado en esta ciudad han sido resultado de los aportes de los contribuyentes, reflejándose en los programas que han dignificado y valorizado cada uno de los sectores. En el año 2012, el programa de Valorización por Beneficio General, determinó a través del Decreto 1023 de 2011 y 0695 de 2012 aplicando el Sistema y Método de Distribución, determinando el plan de obras definitivos y el monto de la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo No. 010 de 2008, y a su turno estableció plazos y descuentos (Barranquilla, 2025).

- Ampliación de la carrera 51b entre la calle 84 y la Avenida Circunvalar.



Parque Temático Bicentenario



Parque Temático Bicentenario

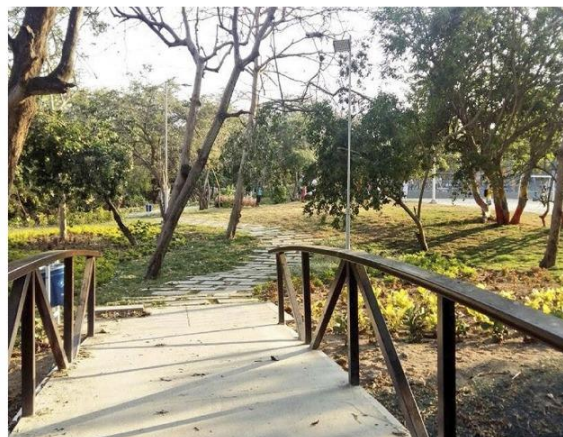


Obras Valorización 2012

Parque Temático Jardín Botánico.



Parque Jardín Botánico



Obras Valorización 2012

Sustentación teórica de la pregunta

Siendo la contribución por valorización un gravamen real sobre los bienes inmuebles que se le impone a los propietarios o poseedores de los mismos, debido al beneficio de aumento del valor del bien por la ejecución de obras públicas, es importante aclarar que en Colombia la contribución por valorización cuenta con mayor aceptación por parte de los contribuyentes frente a otros impuestos, como el predial por ejemplo debido a que en la contribución por valorización es más clara la relación costo-beneficio.

El valor de la contribución depende del costo de la obra, que se distribuye entre los predios afectados en proporción al grado de beneficio. Su recaudo compete a la entidad que ejecute las obras, bien sea nacional, departamental o municipal o excepcionalmente, a una corporación autónoma regional, a una asociación de municipios o a una junta metropolitana. Este concepto se apoya en dos aspectos esenciales;

Incremento del valor del suelo, más conocido como plusvalía urbana que surge por el beneficio de una obra pública

Principio de equidad, garantiza que la carga financiera que el contribuyente recibe sea proporcional al grado de beneficio que su bien inmueble recibe.

Conclusiones

El presente trabajo tuvo por objetivo analizar como la contribución por valorización puede ser un mecanismo sostenible, equilibrado y equitativo para la financiación de obras públicas, teniendo en cuenta las exigencias jurídicas de acuerdo al marco normativo que lo regula (según el decreto 1604 de 1966 mediante el cual se dictan normas sobre valorización), dando fe en la aplicación de principios de legalidad y transparencia sobre los recursos recaudados y utilizados correctamente en dichas obras.

Para la ejecución de estas obras de interés público es necesario que aquellos ciudadanos que se han beneficiado por el aumento en el valor de sus bienes contribuyan económicamente con un aporte o tributo que se calcula equitativamente entre los involucrados de acuerdo al grado de beneficio que su inmueble reciba, contemplado en la (ley 25 de 1921).

Los resultados obtenidos confirman que la aplicación de este mecanismo de recaudo es muy importante para la financiación de obras públicas porque no dependen financieramente del presupuesto público de la nación, contribuye rápidamente al desarrollo sostenible de las ciudades y municipios, mejora la calidad de vida de los ciudadanos y genera beneficios a los propietarios aumentando el valor de sus bienes inmuebles generando un impacto financiero positivo. (ley 388 de 1997)

Para ilustrar lo expuesto, traemos una muestra o ejemplo de varias obras que se realizaron mediante el mecanismo de contribución por valorización ejecutadas en la ciudad de Medellín – barrio el poblado, dejando claro la importancia de este tributo para el desarrollo de las ciudades o municipios en Colombia, destacando la transparencia en la gestión pública durante todo el

desarrollo de los proyectos sin dejar caer el principio de equidad y justicia hacia los contribuyentes.

Bibliografía

- Barranquilla, A. d. (7 de febrero de 2025). *Inversiones por valorización*. Obtenido de <https://barranquilla.gov.co/hacienda/inversiones-por-valorizacion>
- Bogotá. (9 de noviembre de 2023). *Bogota.gov.co*. Obtenido de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/movilidad/obra-que-extendera-la-av-jose-celestino-mutis-hasta-la-carrera-112#:~:text=Por%20los%20barrios%20Mirador%2C%20Sabanas%20del%20Dorado%2C%20Laureles,de%2075%25%20y%20terminar%C3%A1%20en%20febrero%20de%202024.>
- Bogotá, A. m. (21 de diciembre de 2018). *DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL ACUERDO 724 DE 2018*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Transparencia/Valorizacion/Acuerdos%20724%20de%202018/MEMORIA_TECNICA_AC_724-2018_CON_ANEXOS.pdf
- Borrero. (2011). *Contribución por valorización* .
- CAMACHO, L. T. (2023). *Contribución de valorización: análisis jurisprudencial de la falta de motivación en el aspecto cuantitativo del hecho generador*.
- CAMACHO, L. T. (2023). *Contribución de valorización: análisis jurisprudencial de la falta de motivación en el aspecto cuantitativo del hecho generador*.
- Colombia, C. c. (2003). *Sentencia C-525/03*.
- COSTA, R. V. (2001). *Derecho Tributario*.
- Echeverry, B. y. (1984). *Contribución por valorización* .
- FERNANDEZ. (1948). *Contribución por valorización*.
- Medellín, A. d. (2008). *Medellín ES Solidaria y Competitiva*”. Medellín.
- Medellín, A. d. (2021). *Proyecto de Valorización de El Poblado*. Medellín.
- pública, F. (1937). *Ley 113 de 1937*.