



7.2.



Radicado: 2-2018-035577

Bogotá D.C., 4 de octubre de 2018 14:27

Doctor  
**PEDRO NILSON AMAYA MARTINEZ**  
Concejal  
**Concejo Municipal de Bucaramanga**  
[pedronilsonconcejal@gmail.com](mailto:pedronilsonconcejal@gmail.com)

Radicado entrada 1-2018-085710  
No. Expediente 7879/2018/RPQRSD

Tema: Contribución de valorización  
Subtema: Competencia para establecerla

Honorable Concejal Amaya:

Mediante correo electrónico radicado con el número del asunto, consulta sobre la naturaleza de la contribución y la competencia para aprobar la base gravable de la contribución de valorización y su reparto.

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

El artículo 338 de la Constitución Política establece:

**Artículo 338.** *En tiempo de paz, 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.*

*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.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.*

El artículo citado hace referencia a impuestos, tasas y contribuciones. La Corte Constitucional, en sentencia C-545 de 1994, los define de la siguiente manera:

**“Impuesto.** *El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado. No hay una relación do ut des, es decir, los impuestos representan la obligación para el contribuyente de hacer un pago, sin que exista una retribución particular por parte del Estado.”*

**“Tasa** *es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación.”*

**“Contribución Especial.** *Es un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización.”*

Conforme el artículo 338 Constitucional, en el caso de los impuestos, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben establecer directamente los elementos para su liquidación. En el caso de las tasas y las contribuciones, las ordenanzas y los acuerdos deben establecer el sistema y método para definir los costos de las primeras y los beneficios de las segundas, así como la forma de hacer su reparto.

Respecto de los elementos y competencias para el establecimiento de la contribución de valorización, resulta pertinente citar al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, sentencia del 5 de julio de 2018, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00381-01(21895):

*“De la norma constitucional transcrita <artículo 338> se desprenden dos de los principios rectores del sistema tributario: (i) legalidad tributaria y (ii) certeza de los tributos.*

*3.2.- El principio de **legalidad tributaria** exige que los órganos de elección popular, dentro de sus competencias, fijen de manera directa los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, esto es, los elementos del tributo.*

*Por excepción, respecto de la tarifa de las tasas y contribuciones, el artículo 338 ibídem autoriza que se atribuya la competencia a las autoridades administrativas, siempre que*



en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo fije el sistema y el método para determinarla.

3.3.- Por su parte, el principio de **certeza del tributo** establece que no basta con que los órganos de representación popular sean los que directamente establezcan los elementos del tributo, sino que, al hacerlo, deben determinar con suficiente claridad y precisión todos los elementos, pues de lo contrario, como lo ha señalado la Corte Constitucional, no sólo se genera inseguridad jurídica, sino que en el momento de la aplicación de las normas se permiten los abusos impositivos<sup>1[17]</sup>.

Este principio tiene como finalidad garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén consagrados de manera inequívoca en la ley, ordenanza o acuerdo, bien porque las normas que crean el tributo los definen con claridad o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa<sup>2[18]</sup>.

En síntesis, el principio de certeza del tributo se vulnera no solo cuando se omite la regulación de los elementos del tributo, sino también cuando en la definición de esos elementos se acude a expresiones ambiguas o confusas. En tales eventos, el principio resulta quebrantado cuando la falta de claridad sea insuperable, es decir, cuando no sea posible establecer el sentido y alcance de las disposiciones, de conformidad con las reglas generales de hermenéutica jurídica<sup>3[19]</sup>.

3.4.- En relación con la facultad que tienen los órganos de representación popular de autorizar a la administración la fijación de las tarifas, la jurisprudencia constitucional ha precisado, con fundamento en el artículo 338 de la Constitución, que **el ejercicio de esa atribución no es absoluta pues aquellos deben fijar el sistema y el método que estas deben tener en cuenta para definir los costos y beneficios, según el caso**<sup>4[20]</sup>.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha señalado que las ordenanzas y los acuerdos pueden delegar en las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones, pero **deben fijar directamente el sistema y el método para definir los costos o beneficios y la forma de hacer su reparto**, como elementos cuantificadores necesarios para fijar las tarifas de estos tributos.

<sup>1</sup>[17] Corte Constitucional, sentencia C-121 de 2006.

<sup>2</sup>[18] Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

<sup>3</sup>[19] Ibídem.

<sup>4</sup>[20] Corte Constitucional, sentencia C-1371 de 2001.



*Dicha facultad se debe entender con sujeción a la norma constitucional, ya que la autoridad administrativa no se puede arrogar facultades propias de las corporaciones públicas de elección popular<sup>5[21]</sup>.*

*La razón de que sean las leyes, ordenanzas o acuerdos las que fijen directamente el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, la participación en los beneficios proporcionados y la forma de hacer el reparto de la tasa o contribución, según el caso, se informa en la necesidad de que existan directrices técnicas y limitaciones que garanticen a los contribuyentes certidumbre acerca de la forma en que es calculada y cobrada la tarifa<sup>6[22]</sup>.”*

Como se observa, en el establecimiento de la contribución de valorización, corresponde a las asambleas y concejos fijar como mínimo el sistema y el método para definir los costos y los beneficios, los criterios de reparto para individualizar el gravamen.

Respecto de la base gravable de la contribución, motivo de consulta, señala el artículo 236 del Decreto Ley 1333 de 1986 lo siguiente:

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

*Los municipios teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones podrán disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que solo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra.” (Se subraya)*

Para establecer si corresponde al concejo municipal fijar la base gravable de la contribución, es necesario analizar si tales costos hacen parte de sistema o el método que defina la corporación. Para el efecto, acudimos nuevamente a la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>7</sup> que precisa:

*“3.5.- Para efectos de la contribución de valorización, el precedente jurisprudencial de la Sala ha definido los “sistemas” como las formas específicas de medición económica,*

<sup>5</sup>[21] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 18 de mayo de 2006, radicado 5000123-3100020030007101 (15197).

<sup>6</sup>[22] Sobre este particular, ver sentencias C-155 de 2003 y C-455 de 1994.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, sentencia del 5 de julio de 2018, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00381-01(21895)



*de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación, es decir las directrices que obligan a la autoridad administrativa encargada de fijar la tarifa y constituyen a la vez una garantía del contribuyente frente a la administración.*

*Los “métodos” se han entendido como las pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa<sup>8[23]</sup>.*

*La Corte Constitucional, a su vez, ha manifestado que la noción de “sistema” y “método” en el caso de la contribución de valorización hace referencia a la existencia de un conjunto ordenado de reglas y procedimientos básicos, necesarios para determinar el costo de la obra, los beneficios que reporta y la forma de distribución los factores anteriores<sup>9[24]</sup>.*

*Como lo expuso en la sentencia C-155 de 2003, para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos o beneficios entre los eventuales contribuyentes.*

*De acuerdo con el precedente sentado en esa sentencia, “un **sistema** se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución”.*

*Por su parte, “el **método** está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria”.*

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

1. La contribución de valorización es un gravamen especial, de carácter real, que tiene como finalidad financiar la construcción de obras de interés público ejecutadas por la Nación,

<sup>8</sup>[23] Op. Cit. Consejo de Estado, sentencia del 18 de mayo de 2006.

<sup>9</sup>[24] Corte Constitucional, sentencia C-525 de 2003.



- los Departamentos, los Distritos, municipios o cualquier entidad de derecho público y recae sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de la obra.
2. En el caso de entidades territoriales, la decisión de gravar las propiedades con la contribución de valorización debe contar con la respectiva ordenanza o acuerdo, el cual debe fijar como mínimo el sistema y el método para definir los costos y los beneficios, los criterios de reparto para individualizar el gravamen y, teniendo en cuenta el principio de equidad, decide si el cobro lo hace por el costo total de la obra o por parte de ella.
  3. Se entiende que el reparto es la determinación del monto a pagar individualizada por cada uno de los predios beneficiados y que se obtiene con base en el sistema y método definido por el concejo o asamblea.
  4. La ordenanza o acuerdo que establezca el cobro debe ser conocido por los contribuyentes y contra este proceden las acciones legales ante los tribunales de lo contencioso administrativo.
  5. La competencia para su liquidación y cobro radica en la entidad de derecho público que realiza la obra, quien regula en sus actos administrativos los plazos y formas de pago, la fecha límite a partir de la cual se generan intereses de mora, forma de determinación de cuotas, lugares para el pago y demás aspectos necesarios para su debido recaudo.
  6. Para que proceda la contribución, los inmuebles afectados con ella deben recibir un beneficio directo o indirecto por efectos de la ejecución de la obra a financiar. En este orden de ideas, la contribución aplica a los predios que se encuentren ubicados dentro del área de influencia de la obra, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes y el beneficio recibido.

Cordialmente,

**LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES**

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: Claudia H Otálora C.

Firmado digitalmente por:LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX (571) 381 1700

Atención al Ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.