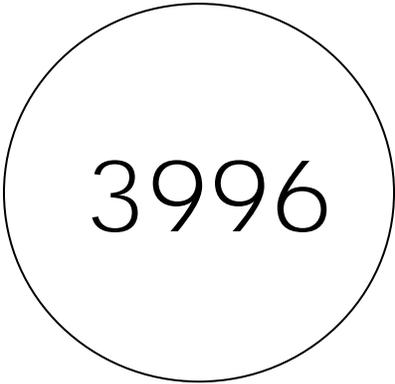


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3996

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN NACIONAL DE VALORIZACIÓN COMO FUENTE DE PAGO PARA LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Transporte

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 01 de julio de 2020

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra del Interior

Claudia Blum
Ministra de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruiz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro de Trabajo

Carolina Rojas Hayes
Ministra de Minas y Energía (E)

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón¹
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Ernesto Lucena Barrero
Ministro de Deporte

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

¹ Estos miembros del CONPES no participaron en la sesión de aprobación del presente documento CONPES.

Resumen ejecutivo

La contribución de valorización (CNV) es un tributo de origen constitucional, establecido en el artículo 317² de la norma superior; su antecedente legal primigenio se remonta al artículo 3 de la Ley 25 de 1921³. El antecedente legal más reciente de la CNV, antes de la Ley 1819 de 2016⁴, se encuentra contenido en el Decreto 1604 de 1966⁵ y su Decreto Reglamentario 1394 de 1970⁶. Con la expedición de la Ley 1819 de 2016, se definió la CNV como un gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles, para la recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura.

La Ley 1819 adopta, además, los elementos del tributo como el sujeto pasivo, sujeto activo, base gravable, tarifa, y establece el sistema y método de distribución, llenando el vacío legal que tenía el Decreto 1604 de 1966 y cumpliendo el mandato constitucional del artículo 338 destacado por la Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 2003. Así mismo, la ley previamente señalada contempla como actividades para la implementación del tributo: (i) la aplicación, (ii) la distribución, (iii) el recaudo y (iv) cobro. Específicamente, en el artículo 249 encomendó al Gobierno nacional la tarea de formular un documento CONPES para definir la política para la aplicación⁷ de la CNV.

Para su cumplimiento, este Documento CONPES define los lineamientos de política pública para la aplicación de la CNV como mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura que recaen sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos. Para ello, se propone desarrollar la CNV para cada sector, a partir de dos etapas:

² Este artículo establece que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, con la excepción de la contribución por valorización que puedan imponer otras entidades.

³ Por la cual crea el impuesto de valorización. El artículo 3° estableció una contribución a cargo de los propietarios de inmuebles que se beneficiaran con la ejecución de obras de interés público a nivel local. Posteriormente, la ley se hizo extensiva a todas las obras de interés público que ejecutara la Nación, los departamentos y los distritos.

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.

⁵ Por el cual se dictan normas sobre valorización.

⁶ Por el cual se reglamentan normas sobre valorización. Con este marco legal y reglamentario, la Nación distribuyó, cobró y financió a través de la contribución nacional de valorización un total de 44 proyectos de infraestructura de transporte, el último de los cuales correspondió a la financiación de la vía Chiquinquirá – Puente Otero con un monto distribible de 2.600 millones, en el año 2001 (datos proporcionados por el Invias-Sirev-Valores actualizados con el Índice de Costos de la Construcción Pesada (ICCP) base diciembre 2005).

⁷ Para efectos de este documento CONPES entiéndase aplicación de la contribución nacional de valorización como todas las etapas y actividades necesarias para aplicar, distribuir, liquidar, recaudar y cobrar la contribución de valorización como fuente alternativa de pago de la infraestructura a cargo de la Nación.

originación e implementación. En la primera etapa, el sector responsable de la infraestructura califica los proyectos que tengan potencial de generar valorización y aplica la CNV. En la etapa de implementación, el administrador tributario despliega las acciones necesarias para distribuir, liquidar, recaudar y cobrar la CNV. Finalmente, el Documento CONPES traza los lineamientos generales sobre la disposición de los recursos producto del recaudo de la CNV, bajo el entendido que estos, conforme lo dispone la ley, pueden ser invertidos como fuente de pago del mismo proyecto al cual se aplica la CNV o para otros proyectos, según las necesidades de inversión en infraestructura que tenga identificado el Gobierno nacional.

Clasificación: H21, H27, H43, H49, H54, R53, R58.

Palabras clave: Infraestructura, financiación, captura de valor, contribución de valorización, beneficios, plusvalía, tributo inmobiliario, fuentes alternativas de pago.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
2.1. Experiencia nacional e internacional	11
2.1.1. Experiencia nacional.....	11
2.1.2. Experiencia internacional	13
2.2. Justificación.....	14
3. DEFINICIÓN DE LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN NACIONAL DE VALORIZACIÓN	15
3.1. Objetivo general	15
3.2. Objetivos específicos	15
3.3. Políticas generales que enmarcan el proceso y la institucionalidad asociada a la aplicación de la contribución nacional de valorización.....	15
3.3.1. Subproceso de originación sobre proyectos de infraestructura nacional, en el marco de la aplicación de la CNV	16
3.3.2. Subproceso de implementación de la CNV.....	20
3.3.3. Lineamientos generales sobre la disposición de los recursos producto del recaudo de la CNV	25
4. RECOMENDACIONES.....	27
GLOSARIO.....	29
BIBLIOGRAFÍA	35

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entidades territoriales con experiencia en contribución de valorización	12
----------------------------------------------------------------------------------------	----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Proceso de la contribución nacional de valorización	16
Figura 2. Subproceso de originación.....	17
Figura 3. Subproceso de implementación.....	21

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CNV	Contribución nacional de valorización
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social

1. INTRODUCCIÓN

Si bien el país ha presentado avances importantes en materia de infraestructura y competitividad, aún se encuentra rezagado si se compara con otros países. De acuerdo con el índice de desempeño logístico del Banco Mundial, Colombia pasó del puesto 94 en 2016 al 58 en 2018 (*The World Bank*, 2018). No obstante, en el componente de infraestructura ocupó el puesto 72 entre 160 países. Adicionalmente, en el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial pasó del puesto 66 en 2017 al 57 en 2019 entre 141 naciones. No obstante, en el componente de infraestructura ocupó el puesto 81 (*World Economic Forum*, 2019). Es pertinente resaltar que Colombia es el segundo país de la región en el índice de Infrascopio, que evalúa la capacidad de una nación para implementar asociaciones público-privadas en infraestructura sostenible (*The Economist*, 2019). Si bien se han logrado avances, hacen falta mayores inversiones en la infraestructura de transporte del país.

Avanzar en este frente se traduce en mayor eficiencia y reducción de los costos de transporte. Según Mesquita Moreira (2013), la reducción de 1 % en el costo *ad valorem* del transporte de exportación en Colombia puede aumentar las exportaciones agrícolas en 7,9 %, las exportaciones manufactureras en 7,8 % y las exportaciones mineras en 5,9 %. Es por ello que, para fomentar el crecimiento, el desarrollo humano, la integración y la conectividad entre los territorios nacionales, así como el de la Nación con otros países, se hace necesario continuar mejorando y expandiendo la infraestructura.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (Presidencia de la República y DNP, 2019), las necesidades en infraestructura en el país requieren una inversión aproximada de 342 billones de pesos en las próximas dos décadas. Ahora bien, ante las restricciones presupuestales que tiene el Estado colombiano para realizar dichas inversiones, se han identificado fuentes de pago alternativas para apalancar estos proyectos. Dentro de dichas fuentes alternativas se encuentra la contribución nacional de valorización (CNV) como tributo de carácter especial⁸ (Corte Constitucional, C -495 de 1998) que permite al Estado capturar el mayor valor generado en los bienes inmuebles ubicados dentro de la zona de

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-495 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell “la contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública. Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una "imposición de finalidad", esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico (...)”. Cabe resaltar que los tributos son los aportes que todos los contribuyentes tienen que transferir al Estado, estos son recaudados directamente por la administración pública o, en algunos casos, por otros entes denominados recaudadores indirectos.

influencia de los proyectos⁹ (Ley 1819 de 2016, artículo 241), así como, la ejecución de obras de interés público o proyectos de infraestructura.

La Ley 1819 de 2016¹⁰, en su artículo 239, define la CNV como “un gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles, que se establece como un mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o proyectos de infraestructura”. La contribución recae sobre los bienes inmuebles que se benefician por la ejecución de proyectos de infraestructura. Así mismo, el artículo 249 de la precitada ley establece que el máximo órgano directivo de la entidad responsable del proyecto de infraestructura, o de aquella a la cual se le asignen estas funciones, será la encargada de aplicar el cobro de la CNV para cada obra de interés público o proyecto de infraestructura, de acuerdo con la política definida por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Por lo tanto, en cumplimiento de este mandato, el presente Documento CONPES tiene el objetivo de definir la política para la aplicación de la CNV como instrumento de financiación o fuente alternativa de pago para los proyectos de infraestructura en el país.

En desarrollo de lo anterior, este documento está integrado por cuatro secciones. La primera corresponde a esta introducción; la segunda contiene los antecedentes y la justificación para hacer uso del instrumento; la tercera define los lineamientos que se deben tener en cuenta para la aplicación¹¹ de la CNV y la última sección ofrece recomendaciones para la correcta implementación de este instrumento.

⁹ Entendida como el territorio que conforma el conjunto de bienes inmuebles rurales, urbanos o de cualquier clasificación, o categoría establecida en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial o el instrumento respectivo, hasta donde se extiende el beneficio generado por la ejecución del proyecto.

¹⁰ 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.

¹¹ Para efectos de este documento CONPES entiéndase aplicación de la CNV todas las etapas y actividades necesarias para aplicar, distribuir, liquidar, recaudar y cobrar la contribución de valorización como fuente alternativa de pago de la infraestructura a cargo de la Nación.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Si bien existen antecedentes de uso de tributos especiales en el siglo XIX, la historia de la contribución de valorización en Colombia inició en el año 1921, a través de la Ley 25¹², en la cual se estableció como impuesto directo y se implementó sobre la ejecución de obras de interés público del orden municipal. Más adelante, con la Ley 113 de 1937¹³, se incluyó dentro de las obras que generaban valorización, la pavimentación de calles y los criterios de exoneración del pago. Luego, la Ley 1ª de 1943¹⁴ permitió el cobro con base en el mayor valor de los predios favorecidos con obras de servicio público sin considerar el costo de estas. Posteriormente, mediante el Decreto Ley 1604 de 1966¹⁵ se cambió la concepción del instrumento como un impuesto y pasó a considerarse como una contribución sobre los bienes raíces que se beneficiarían con la ejecución de obras de interés público. Así mismo, se extendió su aplicación a los departamentos, la Nación y entidades que ejecutaran obras públicas. Además, se establecieron algunos de los elementos sustanciales del tributo, como sujeto activo, sujeto pasivo y hecho generador. Sin embargo, no fue definido ni el sistema ni el método para la distribución que, posteriormente, sería exigido por el artículo 338 de la Constitución Política de 1991. Luego, la Ley 105 de 1993¹⁶ estableció la contribución de valorización como una fuente para financiar total o parcialmente la construcción de infraestructura de transporte y la Ley 161 de 1994¹⁷ facultó a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) para establecer, decretar, distribuir, ejecutar, liquidar y recaudar los recursos correspondientes a la contribución de valorización asociados a los proyectos de su competencia.

En el año 2003, la Corte Constitucional en su Sentencia C-155-2003 realizó el estudio de constitucionalidad (parcial) de los artículos 2 y 5 del Decreto 1604 de 1966, encontrando

¹² Por la cual crea el impuesto de valorización. En esta ley se crea como impuesto, aunque hay antecedentes de aplicación del instrumento desde la Ley 23 de 1887, por medio de la cual se autorizaba al gobierno para distribuir el presupuesto de un plan de obras sobre los propietarios beneficiados.

¹³ Por la cual contribuye la Nación a la construcción de varias obras públicas en algunos municipios del país.

¹⁴ Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos Municipios y se dictan otras disposiciones

¹⁵ Por el cual se dictan normas sobre valorización. Este decreto ley fue reglamentado por el Decreto 1394 de 1970. 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.

¹⁶ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones.

que esta norma no señaló ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas determinasen el valor a pagar por concepto de valorización¹⁸. Adicionalmente, la Corte declaró inexecutable la expresión “nacional” contenida en el artículo 2 del Decreto 1604 de 1966, por considerar que transgredió el principio de legalidad al permitir que una autoridad administrativa del orden nacional fijara la tarifa de la contribución, sin que el Congreso de la República, por ley, le hubiese señalado el sistema y el método de distribución. Cabe indicar que, este vacío normativo está superado con la expedición de la Ley 1819 de 2016, en la cual se reguló de manera integral el tributo y fueron adoptados todos los elementos sustanciales de la obligación tributaria.

Otro importante antecedente jurisprudencial es la decisión proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado¹⁹, dentro del expediente SP00028 de 2001, en la que concluyó la compatibilidad de distribuir y cobrar valorización sobre una obra concesionada que tenga instalados peajes. Al respecto, el Consejo de Estado se pronunció sobre la diferencia conceptual entre una tasa (peaje) y un tributo (valorización). Así mismo, se pronunció sobre cómo la CNV, además, es un instrumento de captura de valor producto del beneficio reportado en la propiedad inmueble a partir de la ejecución de obra pública. Sobre los recursos, el Consejo de Estado recalcó que, aunque las obras estén siendo ejecutadas a través de la figura del contrato de concesión, estos pertenecen al sujeto activo del tributo.

Actualmente, con la expedición de la Ley 1819 de 2016 fueron adoptados los elementos sustanciales de la CNV, tales como sujeto activo, sujeto pasivo, base gravable, así como el sistema y los métodos de distribución, superando los vacíos normativos que tenía el régimen legal anterior. Igualmente, la ley contempla las siguientes actividades para utilizar este instrumento: (i) la aplicación, (ii) la distribución, (iii) el recaudo y (iv) cobro.

2.1. Experiencia nacional e internacional

2.1.1. Experiencia nacional

A través de la CNV, la Nación fondeó alrededor de 44 proyectos de infraestructura de transporte bajo el amparo del Decreto 1604 de 1966 y su Decreto Reglamentario 1394 de 1970. Dentro de estos, en el año 2001 se financió la vía Chiquinquirá – Puente Otero con un monto distribuible de 2.600 millones de pesos (Invias, s.f.). A partir de ese año, no existe

¹⁸ El estudio de la constitucionalidad parcial establece que hay un absoluto silencio sobre los criterios esenciales para determinar los beneficios y, más aún, sobre los aspectos relevantes para hacer la distribución entre los contribuyentes. Así mismo, se explica que esa decisión dependerá de la absoluta discrecionalidad de las autoridades administrativas, lo cual supone una evidente vulneración del principio de legalidad tributaria.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente. Jesús María Lemos Bustamante. Once (11) de diciembre de dos mil uno (2001). Radicación número: S-028.

experiencia de recaudo del tributo a nivel de la Nación, principalmente por los efectos de la decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia C-155 de 2003.

A nivel departamental y municipal existen varias referencias recientes de distribución y recaudo de la contribución de valorización. Aunque la ley les permite aplicar la contribución antes, durante e incluso después de la ejecución de las obras, estas entidades, en su mayoría, la emplean durante la ejecución y sólo para financiar el proyecto que la genera. En la Tabla 1 se presentan las entidades territoriales con experiencia reciente en el uso de la contribución de valorización para financiar obras de interés público.

Tabla 1. Entidades territoriales con experiencia en contribución de valorización

Entidad territorial	Año	Número de obras	Monto distribuible (millones de pesos)
Barranquilla ^(a)	2012	14	379.145
Armenia ^(b)	2015	12	142.400
Manizales ^(c)	2016	1	958
Manizales	2016	2	21.165
Popayán ^(d) (sin distribuir)	2017	14	85.000
Departamento del Atlántico ^(e) (sin distribuir)	2017	1	210.000
Departamento del Valle ^(f)	2018	1	127.014
Bogotá ^(g)	2018	16	906.579

Fuente: Unión Temporal Montaña & Borrero (2019). Información de las Alcaldías o Institutos de valorización municipales.

Notas: ^(a) Para el caso de Barranquilla, fue adoptado en el año 2008 por el Concejo Distrital de Barranquilla mediante el Acuerdo 010 de 2008; y, fue adoptado por la Alcaldía de Barranquilla mediante el Decreto Distrital 695 de 2012. ^(b) En el caso de Armenia, fue adoptado por la Alcaldía de Armenia mediante la Resolución 003 de 9 de noviembre de 2015. ^(c) En el caso de Manizales, fue adoptado por el Instituto de Valorización de Manizales mediante la Resolución 347 del 27 de septiembre de 2016. ^(d) Para el caso de Popayán, fue adoptado por el Concejo Municipal de Popayán mediante el Acuerdo 13 del 15 de mayo de 2017. ^(e) En el caso del departamento del Atlántico, fue adoptado por la Asamblea del Atlántico a través de la Ordenanza 439 de 2018. ^(f) En el departamento del Valle del Cauca se adoptó mediante la Resolución 168-1283 del 29 de octubre de 2018. ^(g) Para el caso de Bogotá, fue adoptado por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 724 del 6 de diciembre de 2018.

La experiencia en los territorios muestra que estos emplean el instrumento para fondar grandes proyectos o grupos de obras que hacen parte de sus planes de desarrollo y de movilidad. Las cifras reflejan la importancia en la aplicación de la contribución de valorización para la financiación de proyectos de infraestructura. Por ejemplo, en Barranquilla se recaudaron 389 mil millones de pesos para 14 obras y en Armenia 142

millones de pesos para 12 proyectos. Estos antecedentes indican que existe potencialidad de recaudo por cuenta de la valorización generada en la propiedad privada por la ejecución de obras que traen beneficio de interés público.

2.1.2. Experiencia internacional

En Estados Unidos la contribución de valorización es conocida como *betterment levy, special assessment*. El uso de esta herramienta se ha enfocado en la conformación de los denominados *special assessment districts*, conocidas como áreas geográficas en donde se ha desarrollado infraestructura pública y sobre las cuales se cobra la contribución para el fondeo. En Europa, el uso del instrumento se ha dado en países como Reino Unido, España y Polonia. Dichas contribuciones han representado importantes incrementos en el valor del suelo a partir de la ejecución de las obras de interés público.

En América Latina la contribución de valorización es conocida como contribución de mejoras, y recientes estudios la califican como uno de los instrumentos de captura de valor del suelo o instrumento de fondeo más empleados (Smolka, 2013). A pesar de que en Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Venezuela tienen adoptado en su ordenamiento jurídico la contribución de valorización, estos países no tienen experiencia en su implementación. Por el contrario, en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay, Perú y Panamá sí han empleado este instrumento. Por su parte, Chile tiene adoptado una figura similar a la contribución de valorización denominado programa de pavimentos participativos (Borrero y Rojas, 2014).

Es importante resaltar que la experiencia de contribución de valorización en estos países ha estado a cargo de los gobiernos locales. Colombia es el único país en el que se ha liquidado la valorización por la ejecución de obras de infraestructura vial a nivel nacional. Aunque esta experiencia es poco común, con la expedición de la Ley 1819 de 2016, el país afronta el reto de implementar la CNV de manera que sea fuente alternativa de pago de infraestructura nacional para promover el desarrollo y la competitividad.

La experiencia internacional demuestra que la contribución se ubica como un excelente instrumento de financiación de la infraestructura urbana a partir del concepto de función social de la propiedad, según el cual, le corresponde al particular compartir un porcentaje del enriquecimiento que percibe su propiedad inmueble a partir de la acción del Estado. Para este caso específico, la ejecución de obras de interés público que incrementan el valor de la tierra.

2.2. Justificación

Las experiencias anteriormente expuestas permiten entender que la contribución de valorización ha sido un mecanismo exitoso de captura de valor y de recuperación de costos de los proyectos de infraestructura en el ámbito territorial. Esto demuestra el potencial que tiene la implementación de dicha contribución a nivel nacional, como una de las fuentes alternativas de pago total o parcial de la infraestructura en el país.

La inversión en infraestructura genera beneficios a los usuarios de esta y a la sociedad en general. Además, es uno de los elementos más relevantes para el desarrollo económico y la competitividad en la medida que potencia la eficiencia de la inversión privada (formación bruta de capital), el funcionamiento eficaz de los mercados y el crecimiento ordenado entre regiones. Algunos estudios del sistema de ciudades mostraron que un incremento de un 10 % en la dotación de vías arterias en ciudades, incrementa en 2 % el comercio con otras ciudades y en 4 % las exportaciones (DNP, 2018).

De acuerdo con el DNP, las necesidades en infraestructura en el país requieren una inversión aproximada de 342 billones de pesos, encabezando la lista el sector transporte con una necesidad de inversión de 216,8 billones de pesos, seguido de acueducto y alcantarillado con 29,2 y 14,2 billones de pesos, respectivamente, 47,4 billones de pesos para salud, 15,3 para la agroindustria, 6,1 para energía, 3,8 para educación y 4,5 para justicia, entre otros (Presidencia de la República y DNP, 2019).

Ante las necesidades de inversión y una situación fiscal estrecha²⁰ (Ministerio de Hacienda, 2019), surge el reto de identificar y viabilizar fuentes de pago alternativas a las tradicionales (presupuesto, sobretasa a combustibles, peajes, entre otras), para apalancar los proyectos de interés nacional, y así cerrar las brechas en infraestructura.

Dentro de las fuentes alternativas de fondeo y cargos a los usuarios, se contempla la CNV. Esta genera una captura o recuperación de una porción del aumento del valor generado en la propiedad, por parte de la entidad nacional responsable del proyecto de interés público –sujeto activo–, a los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles –sujeto pasivo– ubicados dentro de la zona de influencia sobre los cuales se aplicará la contribución por valorización, por considerar que se benefician con la ejecución de la obra, proyecto, plan o conjunto de obras de interés público.

Con la expedición de la Ley 1819 de 2016, se viabilizó jurídicamente la implementación del instrumento en proyectos del orden nacional y, a través del artículo 249

²⁰ Para el cierre de la vigencia fiscal 2018, el Sector Público Consolidado (SPC) presentó un déficit de 26.407 miles de millones, equivalente a 2,7 % del PIB.

de la citada ley, el legislador encomendó al Gobierno nacional la tarea de estructurar un documento CONPES a través del cual se defina la política para la aplicación de la CNV. No obstante, no existe en el país experiencia reciente en la aplicación del tributo a la luz del nuevo marco conceptual respecto de los elementos del tributo trazado por la ley. En este contexto se hace necesario adoptar la política para la aplicación de la contribución de valorización, bajo el entendido que, este instrumento se presenta como una fuente alternativa para el fondeo de la infraestructura nacional, tal como lo tiene trazado el Gobierno nacional en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, *Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*²¹ (Presidencia de la República y DNP, 2019, p. 543).

3. DEFINICIÓN DE LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN NACIONAL DE VALORIZACIÓN

3.1. Objetivo general

Definir los lineamientos de política pública para la aplicación de la contribución nacional de valorización como mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o proyectos de infraestructura que recaen sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos.

3.2. Objetivos específicos

OE1. Definir el proceso de originación sobre proyectos de infraestructura nacional, en el marco de la aplicación de la contribución nacional de valorización.

OE2. Establecer la hoja de ruta para la implementación de la contribución nacional de valorización como proceso metodológico para la correcta distribución, discusión, recaudo, cobro, seguimiento y cierre.

OE3. Desarrollar los lineamientos generales sobre la destinación de los recursos producto del recaudo de la contribución nacional de valorización.

3.3. Políticas generales que enmarcan el proceso y la institucionalidad asociada a la aplicación de la contribución nacional de valorización

El correcto desarrollo y aplicación de la CNV implica la ejecución de las acciones relacionadas con los procedimientos preestablecidos para llevarla a cabo y la

²¹ Según el PND 2018-2022, es necesario identificar y movilizar nuevas fuentes de pago que aporten recursos adicionales a las fuentes tradicionales (presupuesto público, peajes o tarifas) para viabilizar este tipo de proyectos. La ausencia de dichas fuentes de pago que apalanquen los proyectos dificulta cerrar la brecha actual y futura del sector transporte.

institucionalidad que permita dar cumplimiento, tanto del objetivo general como los específicos. Por lo tanto, para la implementación de la CNV por una obra de interés público o proyecto de infraestructura se deberá cumplir con el procedimiento que se detalla en este documento, a través de diferentes acciones que serán precisadas en la reglamentación que sobre la materia se emita en aplicación de lo señalado en la Ley 1819 de 2016²². El proceso relacionado con la CNV se divide en dos etapas que se denominan originación e implementación. En la Figura 1 se presenta el esquema general para llevar a cabo un proceso de CNV, donde se muestran las etapas, actividades y los responsables en dar cumplimiento a los objetivos planteados.

Figura 1. Proceso de la contribución nacional de valorización



Fuente: Montaña & Consultores Asociados S.A.S & DNP (2019).

3.3.1. Subproceso de originación sobre proyectos de infraestructura nacional, en el marco de la aplicación de la CNV

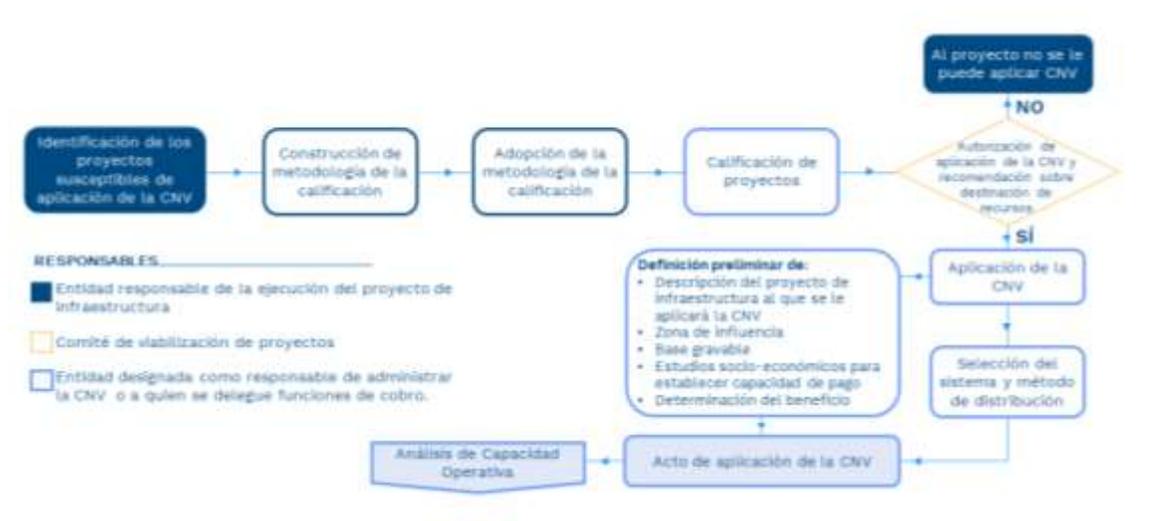
Este procedimiento establece cada una de las actividades que se deben adelantar por parte de la entidad responsable de la ejecución del proyecto para lograr la aplicación de la CNV, que permita recuperar los costos y fondear proyectos de infraestructura nacional. En esta etapa, las entidades responsables de la infraestructura deberán identificar, según las necesidades de cada sector, los proyectos de infraestructura que sean potencialmente susceptibles de aplicación de la CNV. En caso de identificar varios proyectos, el sector competente deberá calificarlos, aplicando metodologías objetivas y únicas de calificación de

²² Ver artículos 239 a 254.

proyectos. Las metodologías de calificación deberán ser reglamentadas por el respectivo Ministerio del sector al cual pertenece la infraestructura.

El proceso de originación involucra la realización de las siguientes tres actividades: (i) identificación de los proyectos y definición y adopción de la metodología de calificación de proyectos; (ii) calificación de proyectos y (iii) aplicación de la CNV (ver primera fila de la Figura 2).

Figura 2. Subproceso de originación



Fuente: Montaña & Consultores Asociados S.A.S (2019).

Primera actividad: identificación de los proyectos y definición y adopción de la metodología de calificación de proyectos susceptibles de aplicación de la CNV

La metodología corresponde a la línea de criterios que deben ser predefinidos por parte del Ministerio al cual pertenecen las infraestructuras, con apoyo de las entidades responsables de identificar y ejecutar proyectos, para definir aquellos que tienen potencialidades para la aplicación de la CNV. Cada sector en el que se identifique la necesidad de aplicación de la CNV como fuente alternativa de pago de la infraestructura o recuperación de costos, deberá reglamentar las condiciones de calificación y autorización para la aplicación, así como la institucionalidad asociada a los procesos de originación e implementación²³. Las condiciones de calificación, autorización y la institucionalidad requerida permitirán gestionar eficientemente la CNV en todas sus etapas, siguiendo los

²³ La institucional asociada la conforman el máximo órgano directivo del sujeto activo, la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura, y/o la entidad a la que se le asignen funciones para el cobro de la CNV y los comités sectoriales que se creen para la originación y aplicación de la CNV.

lineamientos de política general de aplicación de la CNV definidos en el presente documento CONPES.

Las metodologías de calificación de proyectos deberán tener en cuenta, entre otros aspectos, la tipología de obra, caracterización del proyecto, potencial de beneficio generado con su ejecución, número de predios, capacidad de pago, entre otros. Además de la ponderación de estos criterios, existen otros criterios que deben ser evaluados a efectos de propender que el proyecto, al cual se vaya a aplicar la CNV, cumpla con unos parámetros mínimos de viabilidad, entre los cuales se deben tener en cuenta: (i) que el proyecto sobre el cual se pretenda aplicar la CNV se encuentre, al menos, en etapa de factibilidad, y deberá contar con información técnica mínima que le permitirá identificar la potencialidad de aplicación de la CNV. Esta información deberá incluir: (i) recaudo predial de la zona de influencia; (ii) pre-delimitación de la zona de influencia; (iii) información catastral tanto del registro 1 como del registro 2; (iv) información catastral georreferenciada (*shape*)²⁴, en el marco de la política pública de catastro multipropósito; (v) especificaciones de la obra; y (vi) perfil socioeconómico de la zona de influencia, que incluya: número de habitantes por municipio, producto interno bruto de los municipios comprometidos y descripción de destinos socioeconómicos.

Si se encuentra que un ente territorial (municipio o departamento) está adelantando un cobro de valorización sobre el mismo predio que una entidad del orden nacional, el Ministerio cabeza del sector establecerá un protocolo de viabilidad del cobro, que tenga en cuenta el peso o la incidencia del cobro por parte del ente territorial sobre la capacidad de pago de los contribuyentes. Este protocolo deberá incluir, entre otros, criterios que evalúen el inicio de la distribución, el monto distribuible, cuotas y plazo.

Es importante resaltar que la metodología tiene el objetivo de calificar el proyecto como susceptible o no de aplicación de la CNV, pero no califica su viabilidad. Los proyectos serán sometidos a análisis y calificación las veces que sea necesario, y se realizarán los ajustes, correcciones o adecuaciones requeridas por parte de la entidad responsable del proyecto.

Con la metodología se busca que cada sector cuente con los elementos técnicos mínimos que les permitan a las entidades originadoras presentar las propuestas para calificar la procedencia de aplicar la CNV. En aquellos casos en los que el sector tenga varios proyectos susceptibles de aplicar la CNV, la metodología sirve para calificar la potencialidad que de cara al instrumento tenga cada proyecto y con ello tomar la decisión sobre a qué proyecto aplicar la CNV. Si algún sector no cuenta con un número plural de proyectos no

²⁴ Formato multiarchivo que guarda la localización de elementos geográficos y los atributos asociados a ellos. Sirve fundamentalmente para almacenar información georeferenciada.

será necesario la adopción de metodologías de calificación, de manera tal, que la aplicación de la CNV obedecerá a una decisión del sector, atendiendo a los requerimientos jurídicos y técnicos sobre potencialidades respecto del cobro, la captura de valor y costos que demande su recuperación.

Segunda actividad: calificación de los proyectos de infraestructura nacional susceptibles de aplicación de la CNV

La entidad responsable de la ejecución del proyecto de infraestructura deberá aplicar la metodología de calificación sobre los proyectos que tiene a su cargo²⁵. Los resultados, junto con el antecedente de aplicación de la metodología (soporte documental de la aplicación), deberán ser remitidos a los comités sectoriales que se creen para el efecto, según lo que determine el Gobierno nacional mediante reglamento.

Una vez calificado el proyecto como susceptible de aplicación de la CNV, el comité sectorial que se cree para el efecto será el órgano encargado de autorizar a la entidad designada en el sector para administrar la CNV, para que realice la aplicación de la CNV e inicie con la etapa de implementación (distribución, recaudo, discusión, cobro, seguimiento y cierre).

Tercera actividad: aplicación de la CNV

La actividad de aplicación consiste en la elaboración de los estudios de contenido jurídico y técnico necesarios para poder aplicar la CNV. El artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 designó como encargado de la aplicación al máximo órgano directivo del responsable del proyecto de infraestructura o de la entidad a la que se le asignen funciones para el cobro. Para ello, el Ministerio dueño de la Infraestructura deberá, mediante decreto reglamentario, definir la entidad encargada de realizar la aplicación de la CNV en su sector. Durante la etapa de aplicación se deberá:

- i. Elaborar una descripción del proyecto de infraestructura al cual se le aplicará la contribución, y para ello, se debe contar con los estudios y diseños, como mínimo a nivel de factibilidad y costo de la obra;
- ii. Establecer zona de influencia preliminar, es decir, una identificación de los territorios en donde se ubica el proyecto, información catastral, de ordenamiento territorial,

²⁵ Con el objeto de garantizar inversiones resilientes, los proyectos de inversión pública en etapa de factibilidad deberán contar con los análisis y la evaluación detallada de riesgo de desastres, que incluya los riesgos del entorno al proyecto y del proyecto al entorno, así como las medidas de mitigación del riesgo identificado, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 38 de la Ley 1523 de 2012.

identificación física, jurídica y económica de los inmuebles y de costos comerciales de la tierra;

- iii. Establecer base gravable preliminar, es decir, el valor de la obra, incluidos los gastos de recaudación dentro de los límites del beneficio que produzca la ejecución del proyecto;
- iv. Realizar estudios socioeconómicos preliminares para el establecimiento de la capacidad de pago;
- v. Determinar el beneficio preliminar;
- vi. Aplicar el sistema y seleccionar el método preliminar, de acuerdo con lo definido por la Ley; y
- vii. Realizar la recomendación sobre el término para realizar la distribución.

Para efectos del presente documento y la reglamentación que sobre CNV expida cada sector que pretenda hacer uso del instrumento, se entenderá como ejecución del proyecto de infraestructura la organización y ejecución de todas las acciones relacionadas con la generación de conocimiento, técnicas y herramientas para desarrollar actividades de planificación, diseño, construcción, mejoramiento, equipamiento, operación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura (Orozco, 2018). Teniendo esto presente, el artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, establece que la CNV podrá aplicarse antes o durante la ejecución del proyecto. Esto indica que, la oportunidad de aplicar la CNV involucra la elaboración de un análisis del estado del proyecto de infraestructura con el fin de determinar que la fase de construcción no haya culminado, por tanto, la valorización no podrá aplicarse después de ejecutado el proyecto.

3.3.2. Subproceso de implementación de la CNV

La implementación de la CNV tiene como finalidad adelantar las actuaciones, técnicas y jurídicas, requeridas para la liquidación individual del tributo respecto de los predios ubicados en la zona de influencia, así como efectivizar el recaudo de la CNV y realizar las actividades necesarias para el seguimiento y cierre de la implementación. La implementación de la CNV involucra la ejecución de las siguientes actividades: distribución, socialización, liquidación de la tarifa, gestión tributaria (discusión, recaudo y cobro) y seguimiento y cierre (Figura 3).

Figura 3. Subproceso de implementación



Fuente: Montaña & Consultores Asociados S.A. (2019).

Primera actividad: distribución de la CNV

La etapa de distribución se entiende como la determinación o liquidación individual del tributo a los sujetos pasivos. Esta etapa es el proceso a través del cual la entidad designada como responsable de administrar la CNV individualiza el valor del tributo a pagar para cada predio, a partir de la aplicación del sistema y del método de distribución seleccionado, en el acto de aplicación de la CNV.

Esta etapa inicia con la realización de un estudio predial a partir de la información disponible el cual permitirá tener los estudios definitivos de la CNV, definiendo plenamente las características físicas, jurídicas, y económicas de los inmuebles ubicados en la zona de influencia, así como las condiciones sociales y de usos del suelo. Esto con el fin de lograr que la distribución se realice de acuerdo con las condiciones más próximas a la realidad de los predios y de los sujetos pasivos y responsables del pago de la CNV.

En los términos del artículo 250 de la Ley 1819 de 2016, la entidad responsable de administrar la CNV tendrá hasta 5 años contados a partir de la expedición del acto de aplicación para realizar la distribución.

Segunda actividad: socialización del proyecto de CNV

La socialización del proceso de la CNV será un espacio informativo, donde la comunidad tendrá la oportunidad para participar, promovido por la entidad designada como administrador de la CNV, en articulación con las entidades territoriales. Se convocará a la ciudadanía, los gremios y las asociaciones comunales, ubicados dentro de la zona de influencia para que tengan conocimiento sobre la aplicación y distribución, la destinación del recaudo, la zona de influencia, el beneficio generado por la ejecución del proyecto de infraestructura, y sirvan de canal de comunicación entre el gobierno y la comunidad.

Los procesos de socialización deberán ser desarrollados por el respectivo sector responsable del proyecto de infraestructura sobre el cual se aplica y distribuye la CNV. La socialización con la comunidad debe llevarse a cabo durante la distribución de la CNV hasta las etapas de seguimiento y cierre del proyecto.

La entidad designada como responsable de administrar la CNV deberá estructurar y llevar a cabo procesos de socialización a través de los cuales se informe, de manera constante y a través de diferentes canales, a la ciudadanía sobre la existencia del proyecto, las formas de pago, los canales tecnológicos para cumplir de manera fácil con el pago de la obligación, el monto a recaudar por concepto de la CNV y de manera puntual, el proyecto sobre el cual se aplica la CNV, señalando sus virtudes y el beneficio que este genera para la población ubicada dentro de la zona de influencia.

Tercera actividad: liquidación de la tarifa

La determinación o liquidación de la tarifa obedece a la definición del valor individual de la CNV a cargo de cada uno de los sujetos pasivos. El valor individual se obtiene de aplicar el sistema y el método de distribución seleccionado de conformidad con lo definido por Ley y será proporcional a la participación del sujeto pasivo en los beneficios.

La liquidación de la tarifa de la CNV está a cargo del responsable de la administración del tributo, quien deberá expedir un acto de contenido particular, en contra del cual deberán proceder los recursos definidos por el Estatuto Tributario, con el fin de permitir al ciudadano controvertir los elementos técnicos y jurídicos de la cuantía del tributo a cargo.

Cuarta actividad: gestión tributaria de la CNV

Esta actividad de gestión se refiere a los esfuerzos propios que debe realizar la entidad pública designada para la correcta administración del tributo. En ella se deben llevar a cabo los procesos de (i) notificación, (ii) discusión, (iii) recaudo y (iv) cobro.

El administrador tributario designado deberá realizar un esfuerzo administrativo importante con el fin de contar con los requerimientos que en materia de recurso humano y físico exige la operación de un proceso de gestión de la CNV. Para ello, el Gobierno nacional deberá disponer presupuestalmente, a favor de la entidad designada como administrador tributario, los recursos necesarios para respaldar los gastos iniciales de las etapas de originación e implementación de la CNV, los cuales serán recuperados una vez se lleve a cabo el recaudo de la CNV.

- i. **Notificación:** el administrador deberá llevar a cabo la notificación de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.
- ii. **Discusión en sede administrativa de actos administrativos de liquidación individual:** con los actos de liquidación individual notificados, la entidad designada como responsable de administrar el tributo deberá recibir, tramitar y resolver dentro del término establecido por el Estatuto Tributario los recursos legales que procedan. En esta acción es importante contar con el apoyo del responsable de la aplicación y distribución de la CNV con el fin de tener el soporte técnico de la forma en la que se liquidó el tributo a pagar.
- iii. **Recaudo de la contribución de valorización:** el artículo 252 de la Ley 1819 de 2016 adoptó como formas de pago el efectivo y en especie, a través de inmuebles que el Gobierno nacional considere de su interés. Como plazo máximo para el pago de la contribución, la ley estableció 20 años y autorizó diferir los pagos en cuotas periódicas, según la capacidad de pago de los contribuyentes, considerando los intereses de financiación. Para la implementación de estas formas de pago el Gobierno nacional deberá expedir la correspondiente reglamentación. Para ello se deberán tener en cuenta las reglas generales establecidas en el Estatuto Tributario y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

En los actos de aplicación de la CNV para cada proyecto, según las condiciones de plazos de pago, se establecerán los costos de financiación. En dicho acto se deberán definir, además, los plazos y descuentos para el pago. El administrador tributario podrá promover convenios con entidades del sector financiero para facilitar el pago de la contribución de valorización por parte del sujeto pasivo, empleando las tecnologías de la información para la expedición de recibos de pago, paz y salvos o certificaciones. También deberá disponer de un software de gestión en el que se haga el seguimiento al cumplimiento por parte de cada contribuyente, alertas ante posibles incumplimientos

y en general, lo que facilite el recaudo y seguimiento al comportamiento del ingreso por este concepto.

- iv. **Cobro de obligaciones con mora en el pago de la contribución:** por el carácter de obligación tributaria que tiene la CNV, la entidad o entidades a quien se designe como responsable de administrar el tributo deberán asegurar el pago del mismo mediante la ejecución de los respectivos procesos de cobro coactivo (Corte Constitucional, T-1195 de 2004)²⁶. Para efectos de realizar las actividades de cobro persuasivo y coactivo, expedición de mandamientos de pago, fallo de excepciones, recursos legales, y demás actos de ejecución de la obligación tributaria, el responsable de administrar el tributo deberá aplicar las reglas contenidas en el Estatuto Tributario y la normas derivadas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, en virtud de la naturaleza de la obligación que representa la contribución de valorización (Ley 1819 de 2016, artículo 254²⁷; Ley 1437 de 2011, artículos 98 a 101).

Quinta actividad: seguimiento y cierre

La etapa de seguimiento y cierre estará a cargo de la entidad designada como responsable de administrar el tributo, en coordinación con la entidad responsable del proyecto de infraestructura. La actividad de seguimiento debe ser paralela a las etapas de originación e implementación de la CNV, iniciando desde la aplicación y hasta que se cumpla el término de recaudo determinado en el acto de distribución.

La actividad de cierre debe adelantarse luego del tiempo estimado de recaudo y la culminación dependerá de la destinación de los recursos obtenidos producto del recaudo de la CNV. Es decir, por un lado, cuando la contribución se recaude para fondar total o parcialmente el mismo proyecto sobre el cual fue aplicada, la actividad de cierre culminará en un tiempo prudencial posterior a la ejecución del 100 % de la obra y a la caducidad del tiempo que se haya estimado para recaudo de la CNV, incluyendo lo que corresponda al cobro coactivo. Se aclara que la aplicación de la CNV no puede aplicarse si el proyecto ya fue ejecutado, tal como se expuso anteriormente. Por otro lado, cuando la contribución se aplique sobre un proyecto en ejecución que fue fondado con recursos del presupuesto nacional y el recaudo sea dirigido a redistribución para fondar otra infraestructura, la etapa

²⁶ Cobro coactivo: Entendido como la facultad del Estado de obligar el pago, ejecutando las obligaciones en mora sin la intervención del juez.

²⁷ Artículo 254. Mecanismo para fijar la Contribución. La expedición de los actos administrativos de fijación de la contribución, así como el cobro de los mismos, se sujetarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

de seguimiento terminará en un tiempo prudencial posterior a la terminación del tiempo estimado para recaudo de la CNV, incluyendo el tiempo empleado para realizar el cobro coactivo. Para el efecto, se debe hacer seguimiento a la obra que se ejecute financiada con la CNV con el fin de informar a la ciudadanía.

En aquellos casos en los que solo un administrador tributario esté a cargo de la aplicación e implementación de la CNV de todos los proyectos de infraestructura de la nación, deberá realizarse un ejercicio de capacidad de operación, y del recurso físico y humano, con el fin de ampliar sus capacidades de forma proporcional a la demanda de procesos de CNV que sean designados a su cargo.

3.3.3. Lineamientos generales sobre la disposición de los recursos producto del recaudo de la CNV

Los recursos producto del recaudo de la contribución de valorización podrán ser administrados directamente por la Nación o a través de cualquier entidad o vehículo que habilite la ley.

La Nación, como sujeto activo y dueño de la renta, determinará según los lineamientos dados por el Plan Nacional de Desarrollo y a través de las decisiones de los órganos de planeación de cada sector que ejecute infraestructura, el uso de los recursos derivados de la CNV por proyectos de su sector. La destinación de los recursos deberá respetar el criterio de origen de los mismos, es decir, tendrán prioridad los proyectos y estrategias del sector generador de la CNV, bien sea para el cierre financiero de la misma obra o para recuperar su costo y fondar otros proyectos del sector.

Adicionalmente, será decisión de cada sector definir si los recaudos serán administrados a través de vehículos habilitados por ley, según las necesidades de recursos y estrategias de financiación y fondeo que se propongan desarrollar, de acuerdo con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, independientemente del uso de los recursos para fondar las infraestructuras de cada sector, se deben respetar los siguientes criterios de destinaciones: (i) destinar el porcentaje para administración de la CNV, que como valor máximo por eficiencia no exceda del 30 % del monto total de distribución; y (ii) en caso que el recaudo de la CNV sea destinado a fondar proyectos diferentes a los que les ha sido aplicada la contribución, el Gobierno nacional, a través de los comités sectoriales que para el efecto se creen en cada sector, deberá establecer de qué manera y en qué porcentaje serán destinados a fondar otros proyectos de infraestructura de cada sector. Para ello deberá respetar el criterio de

origen de los recursos según el cual la inversión deberá realizarse a favor del mismo sector del cual provienen los recursos.

4. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar los lineamientos de política para la aplicación e implementación de la contribución nacional de valorización en proyectos de infraestructura de la Nación.
2. Solicitar a los Ministerios que tengan a cargo infraestructura susceptible de aplicar la contribución nacional de valorización, proyectar y aprobar los actos administrativos que por cada sector se requieran para reglamentar la Ley 1819 de 2016, a la luz de lo indicado en este Documento CONPES.
3. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional responsables de proyectos de infraestructura identificar aquellos proyectos que son susceptibles de aplicar e implementar la contribución nacional de valorización para que empleen el instrumento como fuente de pago.
4. Solicitar a los Ministerios que tengan a cargo infraestructura susceptible de aplicar la contribución nacional de valorización, adoptar metodologías propias de calificación de proyectos con el fin de identificar aquellos que tengan potencialidad para el uso del instrumento.
5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantar los trámites presupuestales necesarios para apoyar al sector o sectores que tengan previsto llevar a cabo la aplicación e implementación de la contribución nacional de valorización, para que puedan disponer de los recursos que de forma inicial son requeridos para el fortalecimiento institucional y técnico que un proceso de originación y aplicación de valorización nacional demanda, respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y en línea con los respectivos Marcos de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) sectoriales de las entidades involucradas.
6. Solicitar a las entidades cabeza de cada sector responsables de infraestructura que tengan alguna potencialidad para aplicar, distribuir y recaudar la contribución nacional de valorización:
 - a. Analizar las adecuaciones institucionales que requieren para la puesta en marcha de la CNV, especialmente en lo referente al administrador tributario de la contribución nacional de valorización aplicada a todos los proyectos de infraestructura nacional o si es necesario entregar tal función a una entidad del sector responsable de la infraestructura cada vez que se requiera su aplicación, distribución, recaudo y cobro.

- b. Realizar las acciones necesarias en cada sector para la aplicación de la contribución nacional de valorización, así como la revisión de las competencias, dirigidas a la creación de capacidades técnicas, jurídicas y administrativas que le permitan estructurar proyectos con la contribución nacional de valorización.
 - c. Encaminar la presentación de proyectos de valorización nacional que se articulen con los esfuerzos que viene adelantando la Nación para la actualización de los catastros en el país, con el fin de lograr proyectos de valorización con información más actualizada.
7. Solicitar a los Ministerios cabeza de los sectores que apliquen la contribución nacional de valorización sobre sus proyectos, previo al acto administrativo que decrete la contribución para el respectivo proyecto, para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de la entidad designada como administradora de la contribución nacional de valorización para cada sector, de manera que pueda asumir todas las responsabilidades asociadas de la administración (aplicación, distribución, liquidación, notificación, recaudo, discusión, cobro y seguimiento de la contribución nacional de valorización), previo al acto que decrete la contribución para el respectivo proyecto.
 8. Autorizar al administrador de la contribución nacional de valorización para requerir a las entidades responsables de la administración de la información predial que sean del orden territorial, como los municipios, gestores catastrales, para que provean la información que sea necesaria para la correcta aplicación e implementación de la contribución nacional de valorización.
 9. Solicitar a las entidades que manejan información sobre la propiedad inmueble, entre ellas, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Instituto Geográfico Agustín Codazzi, autoridades ambientales, autoridades de ordenamiento territorial como municipios, departamentos, áreas metropolitanas y empresas de servicios públicos, suministrar la información del territorio a la entidad encargada de administrar la CNV.

GLOSARIO

Administrador tributario: es la entidad o entidades a quien la Nación designe como responsable de la implementación de la CNV, tendrá a su cargo llevar a cabo las actividades de distribución, liquidación, notificación, discusión, seguimiento y cierre.

Aplicación de la contribución nacional de valorización: es la etapa de la implementación de la CNV en la cual se establecen los elementos de tipo técnico y jurídico necesarios para distribuir un cobro de valorización sobre un proyecto de infraestructura. En esta etapa se establece la base gravable o monto distribuible, la zona de influencia, se selecciona el sistema y el método de distribución, los tratamientos preferenciales, se establecen plazos y descuentos para el recaudo.

Base gravable: la base gravable de la contribución la constituirá el costo del proyecto de infraestructura y los gastos de recaudación de las contribuciones dentro del límite de beneficio que el proyecto produzca a los inmuebles ubicados dentro de su zona de influencia (artículo 245 de la Ley 1819 de 2016).

Beneficio: se define de acuerdo con 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. El beneficio generado por el proyecto se determinará cuantitativamente considerando el conjunto de situaciones, fórmulas, proyecciones y todos aquellos factores sociales, económicos, geográficos y físicos que relacionados entre sí incrementen el valor económico de los inmuebles, ubicados en la zona de influencia para la CNV, frente a una situación sin proyecto.

Bienes excluidos: las exclusiones de la contribución nacional de valorización se predicen de aquellos bienes inmuebles que por su propia naturaleza no reciben beneficio, como consecuencia de la ejecución del proyecto de infraestructura que genera la mencionada contribución y aquellos que por disposición legal han sido considerados no sujetos pasivos de las obligaciones tributarias. Por lo anterior, a los predios que son excluidos de la contribución nacional de valorización no se les distribuirá esta por parte de la entidad competente. Para los efectos de la contribución nacional de valorización, serán bienes inmuebles excluidos los siguientes:

- a) Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico y cultural de la nación, cuando su titularidad radique en una entidad de derecho público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63 y 72 de la Constitución Política;

- b) Las zonas de cesión obligatoria generadas en la construcción de urbanizaciones, barrios o desarrollos urbanísticos, siempre que al momento de la asignación del gravamen se encuentren abiertos los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a dichas zonas, producto de la demarcación previa por localización y linderos en la escritura pública de constitución de la urbanización, o que se haya suscrito el acta de recibo o toma de posesión por parte de la entidad municipal encargada del espacio público en el municipio, incluidas en el respectivo plano urbanístico;
- c) Los predios ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, de conformidad con el listado que para el efecto suministre el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (Fopae), certificados a la fecha de expedición de la resolución de asignación de la contribución nacional de valorización;
- d) Las áreas destinadas a tumbas y bóvedas ubicadas en los parques cementerios, cuando no sean de propiedad de los parques cementerios;
- e) Los predios de propiedad de legaciones extranjeras, acreditadas ante el Gobierno colombiano y destinados a la sede, uso y servicio exclusivo de la misión diplomática respectiva;
- f) Los edificios propiedad de la Iglesia Católica destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales, curales y los seminarios, de conformidad con el Concordato;
- g) Los edificios de propiedad de cualquier religión, destinados al culto, a sus fines administrativos e institutos dedicados exclusivamente a la formación de sus religiosos (artículo 253 de la Ley 1819 de 2016).

Calificación de proyectos: es la actividad mediante la cual, empleando la metodología de calificación de proyectos, se identifica la potencialidad de aplicar la CNV sobre un proyecto de infraestructura.

Capacidad de pago: es el estudio realizado en el marco de la estructuración de un proyecto de valorización dirigido a determinar los topes de la contribución, la cual se determina con el monto distribuible y el método de distribución. Adicionalmente, el estudio permitirá establecer las formas de pago del tributo.

Censo predial: es el proceso de identificación de las características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de las unidades prediales que conforman la zona o área de influencia, y de las variables que, de conformidad con el método definido, califican el beneficio causado por la infraestructura de transporte.

Cobro coactivo: es un procedimiento especial contenido Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, que faculta a ciertas entidades para hacer efectivos directamente obligaciones a su favor, sin necesidad de acudir al juez.

Cobro persuasivo: son acciones realizadas por la administración previo al proceso de jurisdicción coactiva con el fin de obtener el pago de las obligaciones reconocidas mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado, de una manera voluntaria por parte del deudor.

Contribución nacional de valorización: es un gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles que se establece como un mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura, la cual recae sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos (artículo 239 de la Ley 1819 de 2016).

Costo del proyecto de infraestructura: se refiere a todas las inversiones y gastos que el proyecto requiera hasta su liquidación, tales como, el valor de las obras civiles, obras por servicios públicos, costos de traslado de redes, ornato, amueblamiento, adquisición de bienes inmuebles, indemnizaciones por expropiación o compensaciones, estudios, diseño, interventoría, costos ambientales, impuestos, imprevistos, costos jurídicos, costos financieros, promoción, gastos de administración cuando haya lugar, entre otros. Los elementos para determinar el costo de los proyectos de infraestructura serán reglamentados por el Gobierno nacional, teniendo en cuenta las inversiones en las etapas de preinversión y ejecución de los proyectos y/o los valores de los contratos (artículo 245 de la Ley 1819 de 2016).

Distribución de la CNV: es una actividad dentro de la implementación de la CNV en la cual se asigna el valor que del monto distribuible o base gravable le corresponde pagar a cada uno de los inmuebles ubicados en la zona de influencia del proyecto sobre el cual se aplicó la CNV.

Entidad responsable de proyectos de infraestructura: es la entidad responsable de diseñar y estructurar mediante cualquier medio proyectos de infraestructura.

Hecho generador: es la ejecución de un proyecto de infraestructura que genere un beneficio económico al inmueble (artículo 242 de la Ley 1819 de 2016).

Método de distribución de la contribución: para distribuir la Contribución Nacional de Valorización se deberá realizar un censo que defina plenamente a los propietarios o poseedores de cada uno de los predios ubicados en la zona de influencia definida, y un censo predial acompañado de las circunstancias físicas, económicas, sociales y de usos de la tierra. Dichos elementos permitirán adelantar el cálculo del beneficio individual con base

en el cual se definirá la contribución de valorización que cada uno de los sujetos pasivos de la zona de influencia debe pagar (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Método del doble avalúo: es el que consiste en avaluar los inmuebles sin proyecto (situación actual) y con proyecto construido, descontando los incrementos debidos a causas exógenas al proyecto de infraestructura. Este se podrá realizar en cada uno de los inmuebles de la zona de estudio, en algunos inmuebles característicos situados a diferentes distancias del proyecto (franjas) o por analogía, esto es, seleccionando un proyecto semejante ya ejecutado en una zona similar donde se va a ejecutar el nuevo proyecto (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Método de la rentabilidad: es el método mediante el cual se determina el incremento de la rentabilidad en un inmueble como consecuencia de la ejecución de un proyecto de infraestructura. El cálculo de este beneficio se podrá realizar mediante el análisis económico de cambios en costos de producción o de prestación de servicio, mejoramiento tecnológico o de los medios de producción, cambio de uso del suelo o de las condiciones comerciales, costo de uso de la infraestructura, costos de logística asociados al proyecto de infraestructura y la incorporación de áreas productivas o de actividades generadoras de renta (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Método de los frentes: es el que consiste en la distribución de la contribución en proporción a la longitud de los frentes de los bienes inmuebles que se benefician con el proyecto de infraestructura (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Método de las áreas: es el que consiste en la distribución de la contribución en proporción al área de terreno y/o área construida de los bienes inmuebles que se benefician con el proyecto (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Método combinado de áreas y frentes: es una combinación de los dos (2) 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 (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Métodos de las zonas o franjas: es el que consiste en la distribución de la contribución fijando una serie de zonas o franjas paralelas al proyecto, asignándole un porcentaje del monto distribuible de acuerdo con el beneficio, el cual decrece a medida que se alejen del eje del respectivo proyecto. La contribución será directamente proporcional al área del terreno del bien inmueble cobijado por la zona o franja (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Métodos de los factores de beneficio: es el que 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 el proyecto. El producto o sumatoria de los factores parciales, genera el factor de distribución definitivo para cada predio (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Método de los factores únicos de comparación: es el que 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 del proyecto (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Método de avalúos ponderados por distancia: es el que consiste en la distribución de la contribución en proporción al avalúo comercial de los bienes inmuebles que se benefician con el proyecto, multiplicado por un factor asociado a la distancia y/o accesibilidad del predio al proyecto (artículo 248 de la Ley 1819 de 2016).

Obras de interés público: son obras que hacen parte del sistema de movilidad, a su vez integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este (artículo 2 de la Ley 1682 de 2013).

Proyecto de infraestructura: es la organización de todas las acciones relacionadas con la generación de conocimiento, técnicas y herramientas para desarrollar actividades de planificación, diseño, construcción, mejoramiento, equipamiento, operación y/o rehabilitación de la infraestructura para la prestación de servicios que se consideran necesarios para el desarrollo de fines sociales.

Proyecto de valorización: es la ejecución de las etapas requeridas para la implementación de la CNV, tales como: aplicación, distribución, gestión tributaria, recaudo, cobro y seguimiento y cierre.

Sistema para determinar costos y beneficios: es el conjunto de elementos, reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios generados a los sujetos pasivos de la contribución en relación con las mejoras efectuadas a una infraestructura.

Sujeto activo: es sujeto activo de la contribución de valorización la Nación, a través de la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura, o de la entidad a la que se le asignen funciones para el cobro de la Contribución Nacional de Valorización (artículo 243 de la Ley 1819 de 2016).

Sujeto pasivo: son sujetos pasivos de la contribución de valorización el propietario o poseedor de los bienes inmuebles que se benefician con el proyecto de infraestructura. Responderán solidariamente por el pago de la contribución el propietario y el poseedor del predio. Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos

de la contribución los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso. Cuando se trate de inmuebles vinculados y/o constitutivos de un patrimonio autónomo serán sujetos pasivos de la contribución los respectivos fideicomitentes y/o beneficiarios del respectivo patrimonio. Si el dominio del predio estuviere desmembrado por el usufructo, la contribución será satisfecha por el usufructuario. (artículo 244 de la Ley 1819 de 2016).

Tarifa: es la contribución individual que define la autoridad administrativa competente, la cual será proporcional a la participación del sujeto pasivo en los beneficios y se calculará aplicando el sistema y método, teniendo en cuenta la capacidad de pago del sujeto pasivo (artículo 246 de la Ley 1819 de 2016).

Zona de influencia para CNV: es el territorio que conforma el conjunto de bienes inmuebles rurales, urbanos o de cualquier clasificación, o categoría establecida en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial o el instrumento respectivo, hasta donde se extienda el beneficio generado por la ejecución del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Borrero, Oscar. Et. Rojas, Katherin. (Febrero de 2014). Contribución de mejoras en América latina un desafío – una oportunidad.
- Corte Constitucional. (15 de septiembre de 1998) Sentencia C 495 de 1998. MP Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional. (26 de febrero 2003) Sentencia C 155 d 2003. MP Eduardo Montealegre Lynett
- Corte Constitucional. (29 de noviembre de 2004) Sentencia T-1195 de 2004. MP Jaime Araujo Rentería.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2001) Expediente SP00028 de 2001.
- D'Angelo, D., Edun, T., Hovy, P., Ladley, H., Page, S., Bishop, T., & Natzke, S. (2019). Value Capture: Capitalizing on the Value Created by Transportation. Federal Highway Administration.
- Datosmacro.com. (2018). Colombia-Índice de competitividad global. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-competitividad-global/colombia>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Colombia Productiva y Sostenible, Capítulo 29. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Fernández, Cadavid. Alberto. (1981). La contribución de valorización en Colombia. Segunda edición. Bogotá. 1981. Edit. Temis.
- Instituto de Estudios del Ministerio Público. (2012). Contribución de valorización. Bogotá. 2012. Edit. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Invias-Sirev. Valores actualizados con el Índice de Costos de la Construcción Pesada (ICCP) base diciembre 2005.
- Invias. (s.f). Monto distribuible vía Chiquinquirá – Puente Otero con un monto distribuible. Bogotá, Colombia,
- Maguregui, I., & Burón, J. (2016). International Comparison on Public Value Capture Instruments, and How They Work Within Public and Private Urban Land Policies. En ICUP 2016 (págs. 51-68). ICUP.
- Mesquita Moreira, M. (2013). Muy lejos para exportar Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe. BID.

Ministerio de Hacienda. (2019). Marco fiscal de mediano plazo.

Orozco, Alba Lucía. (2018). Concepto sobre contribución Nacional de valorización junio 22 de 2018.

Presidencia de la República & DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Smolka, M. (2013). Implementing Value Capture in Latin America, Policies and Tools for Urban Development. Lincoln Institute of Land Policy, Policy Focus Report

The Economist. (2019). INFRASCOPIO 2019: Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

The World Bank. (2018). International LPI. Disponible en: <https://lpi.worldbank.org/international/global/2018>

World Economic Forum. (2017). The Global Competitiveness Report 2017–2018.