

LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION

RESUMEN

En Colombia se ha financiado muchas obras de interés público con el mecanismo de "contribución de valorización". Dichas obras corresponden al tipo carreteras, caminos, redes de agua potable y alcantarillado y pavimentaciones, puentes, cruces a distinto nivel, policlínicos, escuelas, guarderías, centros comunitarios, etc.

Consiste en un mecanismo tributario para financiar obras que beneficien y valoricen la propiedad raíz. Para ello se faculta a los niveles regionales, metropolitanos y locales para imponer contribuciones y recaudarlas.

Su principio fundamental es que son los mismos propietarios quienes aprueban por simple mayoría la inversión, y una vez aprobada, es obligatorio para todos los propietarios beneficiados contribuir a ella en forma proporcional al beneficio recibido. Sólo se eximen los niveles de ingreso extremadamente bajos.

La iniciativa puede provenir del Sector Público o Privado. Los estudios de factibilidad son responsabilidad del Sector Público, quien los somete a votación por los interesados. Se incluye allí el análisis socio-económico del área beneficiada de modo que las contribuciones queden dentro de la capacidad de pago de los contribuyentes.

Diversos mecanismos miden el beneficio que recibe cada propietario para determinar la Contribución correspondiente, que cubren el 100% del costo de la obra. Los plazos de pago son breves -de 30 a 120 días contados desde la fecha de recepción de las obras-. En el cálculo del monto que corresponde pagar a cada uno se considera el valor del terreno, sin incluir edificios. Esto tiende a fomentar la construcción de lotes baldíos que pasa a pagar igual que otra equivalente edificado.

En Colombia ha habido una larga y positiva experiencia, desde 1921, con este sistema, si bien su mayor éxito ha tenido lugar en las dos últimas décadas.

En Chile se ha utilizado en tres casos un sistema similar, aunque no incluyó votación de los interesados. Para ello, en cada caso se requirió legislación

especial, pues no existía una ley general de carácter permanente. Dichos casos son:

- Jardines de Américo Vespucio.
- Formación del Parque Bustamante en terrenos de la antigua estación Pirque.
- Tres puentes que unieron Pedro de Valdivia Norte con la Avenida Costanera.

En los tres casos hubo aportes de los beneficiados; en el caso de los puentes, se negoció previamente entre los propietarios y el Municipio de Providencia.

Ventajas:

Los propios interesados deciden e invierten en mejorar sus condiciones ambientales.

La comunidad participa activa y directamente en el desarrollo urbano.

Aumenta la capacidad de decisión de la comunidad en obras que le benefician.

Establece y facilita el diálogo de la comunidad con sus autoridades.

Se establece un proceso de planificación dinámico para el Desarrollo Urbano.

Identifica áreas de concentración de inversiones.

Crea un mecanismo que permite captar plusvalía en beneficio de la comunidad.

Permite financiar obras públicas cargando sus costos a la comunidad beneficiada por dichas obras.

Fortalece el nivel de decisión municipal en materias de Desarrollo Comunal.

Informa a la comunidad sobre los planes del municipio y facilita la programación de los inversionistas.

Se crea un mecanismo que puede captar las externalidades en beneficio de toda la comunidad.

Comisión de Urbanismo
Cámara Chilena de la Construcción.

LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION EN COLOMBIA Y EL DESARROLLO URBANO

1. Introducción

La Contribución de Valorización ha sido causa importante del fuerte progreso que se puede apreciar en las áreas urbanas en Colombia. Esta Contribución ha permitido financiar preferentemente la apertura de calles, caminos y avenidas, así como la construcción de redes de agua potable y alcantarillado y la pavimentación de vías y arterias. La legislación es amplia y permite, además, incluir otras obras de interés público, tales como: policlínicas, escuelas, guarderías o centros comunitarios.

La Contribución de Valorización consiste en un mecanismo tributario que permite financiar obras de interés público que benefician y por tanto valoran la propiedad raíz. Los Departamentos en que se divide el territorio colombiano están autorizados por ley para imponer y recaudar contribuciones destinadas a financiar la ejecución de obras acogidas al sistema de Valorización. Tiene latente como principios fundamentales: que todo propietario debe colaborar en el financiamiento de las obras en proporción directa al beneficio recibido, y que son los mismos propietarios quienes deciden por libre y simple mayoría si las obras se ejecutan. Se eximen de este tributo únicamente los estratos sociales extremadamente bajos.

2. Procedimiento

La iniciativa puede provenir del Sector Público o del Sector Privado. También puede ocurrir que un grupo de vecinos, un barrio, una ciudad o una región estén interesados en la ejecución de obras que les favorezcan. En este caso es posible considerar un sistema de inversión concertada con participación de los Sectores Público y Privado simultáneamente.

Los estudios de factibilidad de los proyectos son de responsabilidad del Sector Público, el que por intermedio de sus correspondientes oficinas de Valorización u otros organismos calificados, debe preparar, o bien contratar la preparación de los estudios. Terminados éstos, se someten a la consideración de

los representantes de los beneficiados. Estos representantes son elegidos de acuerdo a pautas y procedimientos indicados en forma general en la Ley y en mayor detalle en los reglamentos que dicta cada uno de los Departamentos.

Conocidos y analizados los proyectos, tiene lugar una votación, por medio de la cual, los vecinos a través de sus representantes deciden si las aprueban, objetan o rechazan. En esta votación participan sin discriminación los interesados, sean ellos pequeños o grandes terratenientes. A veces el proyecto no recibe la aprobación, sea porque no llena las necesidades de la comunidad, o bien, porque encuentran objeciones de importancia. Estas objeciones y los cambios no suelen tocar la parte técnica, sino que suelen referirse a lo concerniente al monto y plazos de pago de las obras. En estos casos se discuten las objeciones y se hacen las correcciones que corresponda. Una vez aprobado el proyecto con todos sus detalles de financiamiento, se proceden a licitar y adjudicar las obras; se firman los contratos y se da comienzo a la ejecución de ellas.

La financiación de las obras es proporcionada por los propios beneficiados que, por simple mayoría, votaron afirmativamente aprobándolas. La carga tributaria se distribuye de acuerdo a mecanismos estipulados en la legislación, los que ofrecen numerosas alternativas que seleccionan según el tipo de obras involucradas. Por ejemplo, la distribución puede ser proporcional al área de los predios, o solamente según el frente, o ambos combinados, también pueden hacerse tasaciones previas y posteriores para determinar algunos beneficios. En todos los casos, estos mecanismos miden, en diferentes formas, el beneficio que recibe cada bien raíz, determinando su alcance y su grado. En esta forma se determina el pago, solamente en la medida que se han recibido los beneficios. A mayor beneficio corresponde una mayor participación en el financiamiento. Se descarta el temor de que los pagos resulten demasiado onerosos a los propietarios, por dos razones principales: por una parte, los estudios de factibilidad consideran la capacidad de pago de la comunidad beneficiada, por otra parte, en el caso de que los estudios se alejen de la realidad, debido al tipo de antecedentes disponibles, la votación otorga mucha seguridad, ya que nadie votaría afirmativamente un proyecto cuyos costos estuviesen fuera de su capacidad de pago. A pesar de lo anterior, pueden presentarse casos críticos, ya que basta el 51% para aprobar una obra y pueden encontrarse dificultades de pago entre el 49% que no aprobó y que está obligado a participar. En todo caso existen mecanismos y recursos de apelación que permiten resolver este tipo de circunstancias.

3. La Ley de Valorización

La legislación sobre Valorización se remonta en Colombia al año 1921, pero transcurrieron veintidós años de que el sistema tuviera un desarrollo significativo. Las Oficinas Locales de Valorización fueron autorizadas en 1943 para recaudar impuestos destinados a financiar obras públicas construidas por las Gobernaciones Departamentales, o bien, por el Gobierno Nacional, dentro del territorio correspondiente. Pero aún así, tardó otros veinticinco años en transformarse en un mecanismo importante, cuando se procedió a asignar fondos para financiar

proyectos de Valorización. Esta última medida permitió que las recaudaciones de las contribuciones pudieran tener lugar una vez terminados los estudios de factibilidad, o cuando ya las obras estuvieran en construcción o, incluso, terminadas.

Esta medida demostró ser importante y eficaz, pues trajo un fuerte desarrollo y numerosas obras fueron financiadas con este sistema. Destacaron en esta labor, no solamente las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla, sino, además, un sinnúmero de ciudades intermedias.

La Ley de Valorización define las pautas generales que deben regir el sistema de Valorización en el país. De acuerdo a ella, cada uno de los Departamentos en que se divide el territorio, queda autorizado para dictar su propio Reglamento de Valorización. El Distrito Especial de Bogotá es un Gobierno Regional que comprende la totalidad del Area Metropolitana en que se ubica la ciudad Capital. Posee una Autoridad Legislativa, que es el Consejo Distrital y un Alcalde Mayor que lo preside como Autoridad Ejecutiva. Existen Alcaldías Menores que están bajo la autoridad del Alcalde Mayor y son unidades más o menos equivalentes a los Municipios de Chile.

Dado que el Distrito Especial de Bogotá no depende del Departamento de Cundinamarca, en cuyo territorio se encuentra ubicado, la Ley de Valorización le autorizó para dictar su propio Reglamento de Valorización. Más adelante, se entregan en forma resumida algunos aspectos más relevantes del Reglamento correspondiente al Distrito Especial, según la versión modificada, de fecha 12 de Junio de 1987.

4. Comportamiento del sistema

Han habido factores que han tendido a limitar y retardar el desarrollo de un mayor número de proyectos por este tipo de mecanismo financiero; entre los cuales es posible mencionar:

- 4.1. La Ley autoriza comenzar a recaudar la Contribución de Valorización antes de iniciar las obras, para lo cual, el organismo ejecutor prepara y presenta un presupuesto estimativo que permita calcular el aporte de cada propietario, el que más tarde se rectifica de acuerdo a la liquidación final de la obra. Sin embargo, este mecanismo ha funcionado mejor cuando la Oficina de Valorización pudo disponer de los recursos por adelantado, para iniciar sus estudios y trabajos. Mientras no se dispone de estos recursos, el financiamiento se constituyó en un factor limitante del sistema.
- 4.2. Si bien se exige que se preparen estudios detallados de los proyectos con la debida anticipación, en muchos casos, el apuro en sacar adelante algunas iniciativas, se tradujo en estudios incompletos, o carentes de la necesaria profundización. Otro factor limitante del sistema.

- 4.3. En algunos casos, las bajas recaudaciones y las moratorias en los pagos de ciertos proyectos se constituyó en un factor limitante.
- 4.4. La falta de actualización de las tasaciones de los predios involucrados, unido al hecho de que la Contribución de Valorización afecta únicamente al terreno, sin afectar a lo que se encuentra construido en él, ha resultado en algunos casos en una limitante al desarrollo del sistema.

Generalmente los estudios suelen prever posibles situaciones difíciles de pago de las Contribuciones e incluyen soluciones alternativas para resolverlas. En algunos casos ha sido posible extender los plazos de pago por el simple sistema de recaudar una parte de los trabajos por adelantado, antes de la iniciación de las obras. En cuyo caso es posible continuar los pagos durante la ejecución de las obras, o bien, extendiendo algún breve plazo adicional, si es necesario. Esto permite abordar obras de mayor envergadura con este sistema. Normalmente la Contribución se suele pagar dentro de los noventa días contados desde el término de la obra. La moratoria es motivo de rechazo de cualquier permiso de construcción que se solicite para construir en el predio afectado.

Parecería poco probable que existan grupos dispuestos a aprobar proyectos que les van a originar desembolsos, sin embargo, la experiencia les ha demostrado que son muchos los que están dispuestos a pagar por ver construida una obra que necesitan. La condición es la confianza en que habrá una labor efectiva con beneficios a corto plazo. Por esta razón, una vez que el sistema se perfeccionó y fue comprendido por la comunidad, la gente comenzó a participar, nombró representantes para que defendieran sus puntos de vista y sus derechos, todo el mecanismo comenzó a desarrollarse con fuerza propia. Como pionera, Coiombia tardó en obtener resultados realmente valiosos. Hoy el sistema sigue acumulando experiencia, se perfecciona día tras día y actualmente ha pasado a ser una realidad con éxito indiscutible.

5. Resumen del Reglamento de Valorización del Distrito Especial de Bogotá

5.1. La ley de Valorización de Colombia crea una contribución sujeta a registro, que consiste en un gravamen real sobre determinadas propiedades inmueble. Su producido se destina a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público. Este gravamen se impone a los propietarios de bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras que se construyan dentro de los límites del Distrito Especial, si bien, la Ley autoriza en ciertos casos a sobrepasar esos límites.

5.2. Causan Valorización:

Las obras de interés público que benefician a la propiedad y que sean construidas por entidades de Derecho Público, dentro del área del Distrito Especial de Bogotá. Las obras pueden adelantarse con financiamiento concertado entre el Sector Público y Privado.

- 5.3. Organismo encargado de su manejo:
El Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, un organismo de carácter metropolitano, es el responsable de su gestación. Para ello, la Ley le entrega las siguientes responsabilidades: 1) Calcular, liquidar, y distribuir la Contribución de Valorización entre los beneficiados, y 2) Hacer la asignación y cobro de dicha contribución.
- 5.4. Selección de obras e inclusión dentro del Plan Cuatrienal.
El Concejo Distrital de Bogotá decide las obras a realizarse por el sistema de Valorización. Para la aprobación se requiere: informes favorables del departamento de Planeación Distrital, y del IDU, y la aprobación del cincuenta y uno por ciento de los propietarios, como mínimo.
- 5.5. Planificación para ejecución de las obras.
Se prepara un Plan Cuatrienal con el concepto favorable del Departamento de Planeación Distrital, luego se presenta al Concejo distrital de Bogotá. Debe ir respaldado por una sustentación técnica, económica, financiera, y viabilidad administrativa. Debe definir el efecto ambiental y social, a la vez que definir el beneficio. El Plan Cuatrienal se revisa y actualiza cada año y puede ser modificado.
- 5.6. Obligatoriedad del Plan.
Aprobado el Plan por el cincuenta y uno por ciento y luego por el Concejo distrital de Bogotá, se hace obligatorio, se coordina con un presupuesto bienal y se precede a la contratación de las obras.
- 5.7. Determinación de la zona de influencia.
Se define la extensión y magnitud del beneficio causado por la obra y se determinan el método y criterios a seguir. Después se aprueba la zona de influencia.
- 5.8. Nombramiento y designación de representantes de los propietarios. Los propietarios de los predios que reciben beneficios por las obras de Valorización designan sus Representantes que defienden sus derechos. Estos representantes participan en: 1) La determinación de la zona de influencia del proyecto; 2) La elaboración del Presupuesto de costo de la obra y su distribución entre los beneficiados; y 3) aprueban la inversión.

La Ley detalla todo el procedimiento que se debe seguir para nombrar Delegados o Representantes de los propietarios, las inhabilidades, quórum, reemplazos y demás detalles pertinentes.

6. Aplicabilidad en Chile de una Legislación Equivalente a la de Valorización.

Ante todo es conveniente destacar que un mecanismo similar ya ha sido utilizado en Chile, si bien en limitadas oportunidades. Por ejemplo, en la Comuna de Las Condes, se financió la ejecución de los jardines de la Avenida Américo

Vespucio, por medio de una Ley especial que se aprobó en el Congreso Nacional, no con carácter general, sino para ese caso puntual, gravando a las propiedades que enfrentaban la Avenida.

Un procedimiento similar se había empleado con anterioridad para hacer el Parque Bustamante en los terrenos ocupados por la Estación Pirque. En igual forma, el caso de los tres puentes sobre el Río Mapocho que unieron Pedro de Valdivia Norte con la Comuna de Providencia, fueron financiados en un cincuenta por ciento por los propietarios beneficiados.

- 6.1. Parece posible adaptar una legislación general en el caso de Chile. Para ello existen organismos básicos de semejantes, tanto a nivel local, como regional o Metropolitano, sean ellos los Ministerios, las Intendencias y los Municipios. También se cuenta con recursos humanos y profesionales para ponerla en práctica.
- 6.2. La legislación existente en materia de planificación parece más lenta y rígida en Chile que lo que deja entrever Colombia con su Ley de Valorización, por lo que se requeriría hacer cambios y adaptaciones.
- 6.3. La legislación o los reglamentos podrían estipular que el Plan de Desarrollo fuese quinquenal o decenal, reactualizable cada dos años, lo que facilitaría un desarrollo urbano cohesivo, tanto en sus aspectos especiales, como económico-financieros.

7. Ventajas de Aplicar en Chile una Ley como la de Valorización.

- 7.1. Entrega a la comunidad la oportunidad de participar en forma activa, continua e integral en el proceso de Desarrollo Urbano, abarcando sus diferentes fases.
- 7.2. Entrega a la comunidad una mayor capacidad de decisión al permitirle votar en aspectos que son económicos y de inversión pública que pueden redundar en su propio beneficio.
- 7.3. Establece y facilita el diálogo entre la comunidad y sus autoridades comunales.
- 7.4. Se establece un proceso de planificación con un carácter dinámico, que permite guiar efectivamente el desarrollo urbano a mediano y a corto plazo.
- 7.5. La identificación de cierta áreas de la ciudad, en las que se concentra la inversión pública, proporciona oportunidades al inversionista privado en su toma de decisiones y facilita la concentración de capitales en dicha área.
- 7.6. Se crea un mecanismo que permite captar tanto la plusvalía, como las externalidades en beneficio directo de la comunidad.

- 7.7. Este mecanismo permite financiar obras públicas, cargando sus costos a las comunidades beneficiadas por dichas obras.
- 7.8. Fortalece el nivel de decisión municipal en materias de Desarrollo Comunal.
- 7.9. Mantiene inevitablemente informados al público y a los inversionistas privados sobre las intenciones de la municipalidad con respecto a determinados sectores de la ciudad.
- 7.10 Todo lo anterior permite:
 - a. Que la comunidad participe activamente en el proceso;
 - b. Que el inversionista privado programe sus inversiones sobre bases más firmes y seguras, y
 - c. Se da paso a un proceso de Desarrollo Urbano de carácter más dinámico y direccional.

8. Dificultades y Problemas al Aplicar una Ley como la de Valorización.

Como en toda obra nueva, se puede caer en un mal uso del sistema que podría acarrear su desprestigio. Sería importante introducir salvaguardias en la Ley, que tiendan a evitar que los fondos recaudados para obras de un plan se destinen a otros usos, o bien, que se retrase su inversión y, por ello mismo, las obras. Quizás se requeriría una adecuación de la estructura administrativa para que pueda operar con éxito una legislación equivalente a la de Valorización.

Parecería difícil lograr la introducción de un sistema de contribuciones a los bienes raíces, delegando su determinación, decisión y manejo a los niveles regional o local, pero la supervisión u otra forma de participación del Ministerio de Hacienda podría aportar experiencia en este aspecto, y dar confianza a la comunidad y a las autoridades. En éste como en otros aspectos, se requeriría capacitar o adiestrar personal para que el sistema pueda operar en forma efectiva y eficiente.

Se ha dado el caso, recientemente, del rechazo de un proyecto de legislación que se proponía gravar en forma proporcional a los predios que se beneficiarían con la apertura de la Avenida Nueva Providencia. Por otra parte, la nueva Ley de Municipalidades, de reciente dictación, está implementando una orientación y una estructura municipal diferente, por lo cual sería necesario introducir adaptaciones en el sistema descrito, a fin de tener un mínimo de cambios en lo existente.

Sólo resta destacar que las necesidades de la comunidad constituyen un fuerte incentivo para resolver sus problemas, aun a costa de sacrificios. Esto explica el hecho de que la gente esté dispuesta a destinar recursos propios con el fin de obtener los beneficios que le significan las obras que ellos mismos financian. Estos mecanismos funcionan porque el beneficio tiende a ser superior al mayor costo que ellas involucran. A este respecto, cabe destacar que los beneficios de estas obras medidos por el aumento de precio de las propiedades, circunstancia

que los propietarios conocen y que en Colombia se han demostrado, son superiores al costo de las obras mismas. Este simple hecho permite crear recursos para financiar obras, los cuales, de otra manera pasarían al consumo, o bien, a financiar necesidades probablemente menos urgentes. Por esta razón se ha tratado de presentar este mecanismo que Colombia ha logrado perfeccionar tras largos años de experiencia, constituyéndose hoy en una fuente de recursos de los que anteriormente no se disponía.

Rolando Maturana

Santiago Ortúzar

Comisión de Urbanismo

Cámara Chilena de la Construcción