

EDUARDO CHECA ESPAÑA

CRITICA JURIDICA
AL ESTATUTO DE VALORIZACION DE PASTO

TESIS DE GRADO

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO

PASTO 1976

AW
T
336.28
Ch 514
Ep 2

UNIVERSIDAD DE FARINO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS
PASTOR - COLOMBIA
57342
No. ~~57342~~ Ej. 2
Valor \$1200 = Val.
Fecha IX-21-76 Don. +
Fact. *Alvarez* Conjs.
Liberario *Autar* Contop.

" La Facultad no se hace responsable de las opiniones emitidas en la Tesis, las cuales deben considerarse como propias del autor.
(Artículo 70.- Reglamento interno) "

CRITICA JURIDICA
AL ESTATUTO DE VALORIZACION DE PASTO

PRESIDENTE HONORARIO:

Doctor Guillermo Dávila Muñoz
Magistrado del H.Tribunal de Pasto

PRESIDENTE DE TESIS:

Doctor Alvaro López Dorado.

DEDICATORIA :

Con veneración y respeto a mis padres,
Alfonso Checa y Teodulia España de Checa,

Con profundo amor, a mi esposa,
Beatriz Coral de Checa y a mis hijos,
Rosalba, Oscar y Guisella

CRITICA JURIDICA
AL ESTATUTO DE VALORIZACION DE PASTO

Autor: EDUARDO CHECA ESPAÑA
Egresado de la Facultad de Derecho

El trabajo que presento para optar el título de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad de Nariño, se intitula " CRITICA JURIDICA AL ESTATUTO DE VALORIZACION DE PASTO", dividida en VIII Capítulos y comprende los siguientes temas:

INTRODUCCION

Importancia de este estudio
Deber de las Autoridades Municipales
Necesidades del hombre en sociedad
Concepto del Dr. Eladio Gómez Mejía
El Sistema de Valorización, como solución de necesidades.
Urgencias de reformar el Estatuto de Valorización.

CAPITULO I

Breve Historia de la Contribución de Valorización y su aplicación en el Viejo y Nuevo Mundo.

EUROPA:

Roma
Francia
Alemania
España

Inglaterra.

AMERICA:

Argentina

Brasil

Estados Unidos

CAPITULO II

La contribución de Valorización

Algunas acepciones

Doctrinantes Extranjeros:

Edwin R. Seligman

Hugo Araneda Dorr

Rafael Bielsa

Bilac Pinto

Luigi Einaudi

Fernando Albi

Constitución Alemana de Weimar

Doctrinantes Nacionales:

Rafael Soto Pinedo

Art. 3º. Ley 25 de 1.921

Aurelio Camacho Rueda

Carlos Mario Londoño

Qué entiende el autor por Contribución de Valorización

Impuesto, Tasa, Contribución

Diferencias sustantivas de la Contribución, con los impuestos, las Tasas y los Gravámenes

Nuestro punto de vista

Su establecimiento como Contribución

Su finalidad
Concepto moderno de la Contribución de Valorización
Fundamento Etico-Jurídico
El Enriquescimiento sin causa
El principio anterior en el Digesto
Pensamiento del Dr. Alberto Fernández Cadavid
El Poder de Tributación
De la Soberanía y la Solidaridad Social
Criterio del Dr. Eustorgio Sarria
Límites que comprende la razón jurídica de
la Contribución
Normas constitucionales Impositivas
La Soberanía Financiera Fiscal
La Soberanía Financiera Subordinada
Las Encíclicas "Mater et Magistra " y "Pacem in
Terris "
Razón de ser de los Poderes Públicos
Posición doctrinaria del Dr. Carlos Portocarreño
Mutis
Concepto básico de la propiedad, función social
Del mayor valor de los bienes inmuebles.

CAPITULO III

Evaluación Institucional de la Valorización en Colombia.

Ley 23 de 1.837
Ley 19 de 1.888
Ley 25 de 1.921
Sentencia de la Corte Suprema de Justicia
Sentencia del Consejo de Estado
El Art. 3º de la Ley 25 de 1.921, no es taxativo
Leyes 51 de 1.926 y 107 de 1.936

Ley 1ª de 1.943
Decreto 858 de 1.956
Primer Congreso Nacional de Valorización
Conclusiones
Interpretación doctrinaria del Dr. Alberto Fernández Cadavid
Decreto 1804 de 1.966
Decreto 3160 de 1.966
Decreto 1394 de 1.970
Opinión del Dr. Rafael Soto Pinedo

CAPITULO IV

Principales elementos de la Relación Tributaria

Sujeto Activo
Sujeto Pasivo
Concepto del Dr. Alberto Fernández Cadavid
Qué es la Contribución de Valorización, de acuerdo con el Decreto Nº 1394 de 1.970
Personas beneficiadas con la obra
Objeto de la Contribución de Valorización
Sistemas políticos Económicos Modernos
Bienes de Uso Público y Bienes Fiscales
Propiedades de la Iglesia Católica (Concordato)
Crítica del Autor.

CAPITULO V

La CONTRIBUCION DE VALORIZACION, frente al Derecho Administrativo.

Acciones Contencioso Administrativas

Concepto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Concepto del Consejo de Estado
Nuestro criterio
Concepto del español Fernando Albi
Competencia por razón de la cuantía
Términos de caducidad
Crítica del Dr. Rafael Soto Pinedo
Quien puede demandar

CAPITULO VI

El Despertar de una Ciudad Nuestra Legislación Municipal

Avance Urbanístico de Pasto
Ley 63 de 1.938
Acuerdo Nº 8, mayo 12 de 1.948
Decreto Nº 69 mayo 8 de 1.953
Acuerdo Nº 3 febrero 22 de 1.957
Acuerdo Nº 10 agosto 27 de 1.963
Decreto Reglamentario Nº 44 abril 4 de 1.964
Decreto Legislativo 1604 de 1.966
Crítica del autor
Perímetro urbano de Pasto
Decreto Nº 293 diciembre 7 de 1.957
El Estatuto de Valorización. Su aprobación por el
Gobernador
Crítica del autor

CAPITULO VII

Disposiciones Municipales, violatorias de la Consti-

tución Nal. y Leyes de la República (Artículos del Estatuto de Valorización Municipal. Acuerdo N° 10 de agosto 27 de 1.963)

El art. 6º. viola la Constitución Nacional

El art. 61 viola la Constitución Nacional

El art. 2º viola el Código Civil Colombiano, La Ley 25 de 1.921

La Ley 195 de 1.936 y la Ley 1ª de 1.943

El art. 5º viola el Código Civil Colombiano

El Art. 16 viola el Código Civil Colombiano

Posición doctrinaria del Dr. Hernando Devis Echandía

El art. 55 viola el Código Contencioso Administrativo

El art. 66 viola el Código Civil Colombiano y la Ley 1ª de 1.943

Comentario del Dr. Jorge Ortega Torres

Los Arts. 90 y 91 violan la Ley 1ª de 1.943

CAPITULO VIII

Artículos del Estatuto de Valorización Municipal (Acuerdo N° 10 agosto 27 de 1.963) inconvenientes e injustos.

Art. 4º inconveniente

Parágrafo del Art. 4º injusto

Art. 42 antitécnico e inconveniente

Art. 62 antitécnico

Art. 65 inoperante

Art. 75 injusto

Art. 77 inciso 2º inconveniente

Art. 87 contradictorio

Art. 100 utópico

Art. 109 inconveniente

EDUARDO CHECA ESPAÑA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECA

tución Nal. y Leyes de la República (Artículos del Estatuto de Valorización Municipal. Acuerdo N° 10 de agosto 27 de 1.963)

El art. 6º. viola la Constitución Nacional

El art. 61 viola la Constitución Nacional

El art. 2º viola el Código Civil Colombiano, La Ley 25 de 1.921

La Ley 195 de 1.936 y la Ley 1ª de 1.943

El art. 5º viola el Código Civil Colombiano

El Art. 16 viola el Código Civil Colombiano

Posición doctrinaria del Dr. Hernando Devis Echandía

El art. 55 viola el Código Contencioso Administrativo

El art. 66 viola el Código Civil Colombiano y la Ley 1ª de 1.943

Comentario del Dr. Jorge Ortega Torres

Los Arts. 90 y 91 violan la Ley 1ª de 1.943

CAPITULO VIII

Artículos del Estatuto de Valorización Municipal (Acuerdo N° 10 agosto 27 de 1.963) inconvenientes e injustos.

Art. 4º inconveniente

Parágrafo del Art. 4º injusto

Art. 42 antitécnico e inconveniente

Art. 62 antitécnico

Art. 65 inoperante

Art. 75 injusto

Art. 77 inciso 2º inconveniente

Art. 87 contradictorio

Art. 100 utópico

Art. 109 inconveniente

EDUARDO CHECA ESPAÑA

CRITICA JURIDICA AL ESTATUTO DE VALORIZACION DE PASTO

I N T R O D U C C I O N

Los permanentes reclamos que se hacen, por causa de la imposición y derrame de la contribución de valorización, en Pasto, actualizan la imperiosa necesidad de estudiar la legislación vigente, tanto en el orden nacional como Municipal de acuerdo con los principios generales que gobiernan tan compleja materia; y en vista de los resultados prácticos que presenta su ejecución, no pocas veces reñida con la Constitución, las leyes y la justicia.

Labor tan preponderante y delicada, debe ser acometida por las personas encargadas de expedir los acuerdos municipales, y de observar sus normas, porque en ellas se presume un conocimiento cabal de las dificultades que conlleva su aplicación a los casos concretos, y el ánimo de encontrar las soluciones más adecuadas.

Estas consideraciones nos obligan a contribuir con este somero estudio a coadyuvar en la búsqueda de una terapia, para remediar los males sociales que se causan por la errada interpretación de las leyes de valorización.

Pretendemos con nuestra crítica, motivar a las autoridades legislativas y ejecutivas municipales, con el fin de encontrar en su recto criterio y voluntad de acertar los medios necesarios para alcanzar una reforma del Estatuto de Valorización, que consulte en toda su extensión, los fundamentos jurídicos del recurso financiero denominado con propiedad, " Contribución de Valorización". Un examen ha conciencia de su contenido económico, de sus fines en las dis-

tintas etapas de su establecimiento y aplicación, permitirá un juicio objetivo sobre las especies tributarias y sobre sus ventajas e inconvenientes prácticos.

Lewis Mumford afirma: "La ciudad sigue siendo junto con el idioma la obra más grande del hombre", este pensamiento fruto de la contemplación de la belleza urbanística de las ciudades del viejo mundo, parece que no se acomoda en un todo a las de los países del tercer mundo, que tratan desesperadamente de alcanzar la estética de sus hermanas mayores de ultramar, superando los problemas de un crecimiento desordenado, sin planificación técnica, anárquicamente funcionales sujetas a improvisaciones inconsultas, donde el hombre masa, en realidad no vive sino que existe, golpeado cada día con más fuerza por el maquinismo creciente donde el egoísmo, resultante de un liberalismo individualista, marca con caracteres alarmantes los estamentos de una sociedad, cada vez más necesitada, exigiendo permanentemente una moderna y distinta expresión urbanística y una verdadera igualdad del hombre ante la ley, en donde pueda realizarse como persona, que en este mundo convulsionado por toda clase de problemas, todavía conserva su dignidad.

Aristóteles, el inmortal filósofo griego, uno de los más grandes genios que ha dado la humanidad, como maestro de los filósofos de todos los tiempos, con gran acierto afirma que "El hombre es un animal social por naturaleza" su pensamiento ha sido aceptado universalmente porque constituye un axioma social. El hombre, marginado completamente de los individuos de su especie existió únicamente en la febril imaginación de Daniel Defoe quien en forma dramática nos relata en su novela " Vida y aventuras de Robinson Crusoe " la vida de angustia en una isla desierta de un naufrago

go de nombre Robinson Crusoe personaje que por sus calidades humanas y medio ambiente en que le correspondió vivir ha servido para especulaciones psicológicas y sociológicas, el hombre como finito que es, está sujeto a necesidades de todo orden, la necesidad no es otra cosa que la sensación mortificante de que algo le falta. El mismo hecho de vivir en sociedad encierra la necesidad de cooperar para que esta subsista. El hombre debe pagar tributos a la sociedad organizada en Estado por formar parte de ella, la obligación es tan imperiosa que comienza a pagarlos desde antes de nacer y lo alcanzan hasta después de muerto.

El expositor colombiano Francisco Eladio Gómez (1) refiriéndose a las necesidades colectivas interroga: Cuáles son las necesidades colectivas? Son las necesidades del ente social organizado en Estado? En absoluto se trata de satisfacer deseos o impulsos, es decir el concepto tienen aquí un claro sentido psicológico de "estado afectivo" por el que se manifiesta una tendencia o una inclinación.

El calificativo colectivas tiene aquí un sentido restringido semejante a público o de interés común; o sea que toda la multitud de necesidades individuales deber ser satisfechas por el Estado, y dentro del grupo de las colectivas, sólo son de su cargo las impostergables, esto es, las llamadas necesidades esenciales o de primer grado, como el sostenimiento de los funcionarios, la defensa nacional, el servicio de policía y de educación primaria".

(1) Francisco Eladio Gómez - "Fundamento del Derecho Administrativo Colombiano" Bogotá- Edit. Kelly 1.969- p.139

El llamado impuesto o contribución de valorización, tiene su razón económica, en la incapacidad de los particulares para realizar por sí solos, ni siquiera mediante la unión de estos esfuerzos obras de interés común que beneficien sus propiedades, por cuya razón ha sido necesario que el Estado asuma la realización de tales obras. El calificativo colectivo tiene además otro significado, no supone estrictamente que se trata de necesidades de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. Pueden ser necesidades de un grupo más o menos reducido, pero que de no ser satisfechas originarían graves consecuencias afectando el orden público y la tranquilidad social. Este es precisamente el mecanismo de la actividad del servicio público. Al respecto el tratadista Rafael Soto Pinedo (2) sostiene: "Cuando los juicios de valor y los juicios técnicos aconsejan asumir y asegurar la satisfacción de ellas, tendremos las necesidades colectivas impostergables. En últimas la autoridad estatal atiende al riesgo de que la actividad privada satisfaga la necesidad de interés general, y es entonces cuando decide correr ese riesgo, obligando a los particulares a evitarlo, postergando la ejecución de la actividad. Esto es lo que ocurre cuando se trata de exigir, respecto de la ejecución de una obra, la contribución de valorización a los propietarios de inmuebles ubicados en las adyacencias de aquella". La apreciación anterior la tuvo en cuenta el legislador para tratar desde el año de 1.921 del interés público local y más tarde del interés público a través de este estudio haremos la crítica respectiva.

(2) Rafael Soto Pinedo.-" La contribución Nacional de Valorización ". Bogotá Edit. Temis. 1.974 P. 9-.

En el trabajo que expondremos a continuación tratamos en primer lugar de dar una idea, del nacimiento y gestación del impuesto de valorización, en los países más cultos de Europa, Estados Unidos de Norteamérica y América del Sur. Hacemos una crítica jurídica histórica de la valorización nacional, desde sus orígenes hasta nuestros días, analizaremos los problemas que se han tenido que superar, su verdadero sentido jurídico, sus establecimientos como contribución de valorización, y proyecciones en la sociedad. Analizaremos el fundamento ético-jurídico; los elementos de la relación tributaria. Haremos un recuento histórico del impuesto de valorización en nuestra ciudad natal, para terminar demostrando con fundamentos jurídicos, como y cuando el Estatuto de Valorización de Pasto, viola la Constitución y las Leyes de la República.

En este orden de ideas, nuestra labor busca depurar de errores la ley municipal, reconciliándonos con sus aciertos y glosando las fallas más protuberantes. Deliberadamente aspiramos que la entidad distrital, rescate la confianza de los contribuyentes en la bondad del sistema, y principalmente que a tan compleja como controvertida materia se la revista de la más absoluta seriedad jurídica y ofrezca plenas garantías de acierto para gobernantes, jueces y gobernados.

C A P I T U L O I

BREVE HISTORIA DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION, Y SU APLICACION EN EUROPA Y AMERICA (ROMA, FRANCIA, ALEMANIA INGLATERRA, ARGENTINA, BRASIL, Y ESTADOS UNIDOS).

ROMA.-

Al evocar este pequeño esbozo histórico, deliberadamente hemos prescindido de varios países por cuanto es muy difícil la adquisición de datos ciertos que nos lleven a la demostración fidedigna del nacimiento y evolución del impuesto de valorización hoy llamado con propiedad contribución de valorización, nos concretaremos a reseñar los datos de aquellos estados cuyas legislaciones sobre la materia han servido de pauta y marcado el camino por donde hoy transitan los pueblos más cultos y progresistas del mundo.

Con muy pocas excepciones la totalidad de nuestras instituciones jurídicas hunden sus raíces en el tiempo hasta encontrar la antigua y siempre joven sabia del derecho de la Roma de la primera época, para fortalecerse y más aun para hallar la cuna donde nacieron. En Roma las primeras nociones de valorización como impuesto u obligación de los ciudadanos aparece a mediados del siglo VI en el Digesto, en donde se establecen normas relativas a la apertura de vías públicas, instalaciones, limpieza y conservación de acueductos abiertos, construcción y reparación de calles inmediatas a las casas y predios de los particulares, que corrían en común con estas obligaciones, fundándose el legislador en el principio del enriquecimiento sin causa, con miras a corregir el desequilibrio económico reinante.

FRANCIA.-

A fines del siglo XVII y con más precisión, en el año de 1.672, el Consejo Real facultó a las municipalidades francesas para fijar contribuciones a los propietarios de fincas con el objeto de exigir su colaboración en la apertura y embellecimiento de las calles vecinas, teniendo en cuenta el mayor valor obtenido en razón de la ejecución de la obra. La capital francesa fué la primera beneficiada con esta modalidad de progreso y París inició su sorprendente transformación urbanística, convirtiéndose en una de las más hermosas ciudades del mundo, más tarde el sistema se extendió con éxito a otras obras de carácter local.

En el año de 1.807 en plena época del Imperio Napoleónico la contribución de valorización contempló obras de embellecimiento en centros poblados y desecación de pantanos. Observamos que Francia a través de su historia y especialmente en los campos de las ciencias y de las artes se ha caracterizado por seguir los lineamientos trazados por Roma, consecuente en lo jurídico con esta tradición ha continuado legislativamente recaudando impuestos con base en la plus-valía y aplicando el principio del enriquecimiento sin causa de auténtico abolengo romano.

ALEMANIA.-

En el artículo 155 de la Constitución Alemana de 1.919 se vino a plasmar como un ordenamiento de superior jerarquía el principio de que el mayor valor obtenido por las propiedades raíces causado por obras realizadas por el Estado Alemán y en beneficio colectivo, debía revertir al tesoro público, ya que éste pertenece a la comunidad, la dis-

posición citada es de claridad meridiana cuando establece: ".Las plus-valías de fondos que no son debidas al trabajo o a gastos deben aprovechar a la comunidad". Originariamente se recaudaron impuestos por obras que representaban determinados beneficios a los propietarios de bienes inmuebles, entre otras podemos citar: La alineación de calles, construcción y conservación de caminos, pavimentación de vías, ampliándose al poco tiempo a todo trabajo que comprenda un servicio público.

ESPAÑA.-

El Estatuto Municipal Español establece que los Ayuntamientos están facultados para imponer contribuciones a los particulares cuando por obras desarrolladas por la Municipalidad, el valor de las fincas se aumento, el que se cobrará hasta en un 90% del mayor valor adquirido, de tal suerte que las contribuciones quedan limitadas por el costo total de las obras.

INGLATERRA.-

A mediados del siglo XIII (en el año 1.250) se exigió en Inglaterra una contribución especial a los propietarios de terrenos que de alguna manera se beneficiaban con la construcción de puentes, muros y las reparaciones de los diques de Romney, más tarde en el año de 1.605 se cobró el valor de los trabajos a los propietarios de predios riberaños a los ríos Lea y Támesis, por obras de canalización que unían estos ríos cuyas tierras fueron mejoradas con las obras.

En el año de 1.667 se cobró el costo que demandó la prolongación de algunas calles de Westminster tanto a los

propietarios como a los ocupantes (Owners and occupiers) en forma voluntaria, empero si no se cubría el valor de los trabajos, los tributos se hacían obligatorios. La Cámara de los Lores en 1.894, se pronunció en la siguiente forma: "El principio de que las personas cuya propiedad haya sido evidentemente aumentada en su valor venal por un mejoramiento afectuado por las autoridades locales deben contribuir especialmente el costo del mejoramiento, no es injusto en si mismo y por esto tales personas, pueden aquitativamente ser llamadas a hacer este pago". Las críticas no se hicieron esperar y tienen mayor fuerza, cuando se refieren al cobro que se hace a los ocupantes de los grandes latifundios que en la actualidad todavía subsisten, críticas razonables por cuanto la valorización debe recaer sobre el propietario de la tierra, como que éste es quien recibe el beneficio, o se el mayor que adquiere su propiedad inmueble con la obra.

ARGENTINA.-

En el año de 1.905, en la República Argentina, se aprobó la Ley 4.815 sobre pavimentación urbana, aquí se habla de la " Contribución de mejora " que abarca tanto a las grandes urbes como a las ciudades de menor importancia, se cobra esta contribución por toda obra de interés público local que beneficia a los propietarios que ven aumentar el valor venal de sus bienes raíces.

Desafortunadamente la imprudencia de algunos funcionarios han desvirtuado el sistema, dando origen a violentos reclamos de los contribuyentes, debido al abuso y a tropello de que han sido víctimas en lo que va corrido del presente siglo, la voracidad estatal ha tornado el

sistema en confiscatorio de la propiedad privada. Entre los defensores de los damnificados ocupa puesto destacadísimo el eminente jurista doctor Adolfo E. Parry quien en "Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de la Plata" hace un profundo análisis de la situación, criticando acervamente los casos de extralimitación de poder, motivando a los Tribunales a clarificar su jurisprudencia, no está por demás transcribir algunos extractos de la jurisprudencia argentina:

"Vulnera el derecho de propiedad y es confiscatoria la tasa de afirmado cuyo monto representa casi 6 veces la valuación del inmueble afectado. (Corbiere v/ Siemens Schuckert S. A.: C. Civil 1a, La Plata mayo 31/1937). Jurisp. Arg. T. 58, pág. 671".

"

"Procede declarar confiscatorio el gravamen que se cobra en concepto de afirmados, si su monto es superior en \$2.000 a la valuación fiscal del inmueble, la que, a su vez, debe suponerse que incluye la valorización del bien producida por la obra. (Cía. Nac de Pavimentación v/. Ferreyra, C. de Sucesión: C. Civil 2a., La Plata, Octubre 30/1936). Jurisp. Arg. T. 56, pág. 672".

"La contribución de mejoras directas "especial Assessment" llamada a beneficiar especialmente a quien soporta su pago, exige para su validez que la contribución y el beneficio guarden una prudente equivalencia de lo contrario en lugar de contribución de mejoras importaría total o parcialmente una confiscación. (Por pavimentación de la Av. San Martín Rosario, se

cobraron \$13.000. Valuación pericial de la finca: \$13.000. La pericia le atribuye un valor de \$16.000 antes de construirse el primer pavimento y uno de \$32.000 después; y agrega que posteriormente a disminuido el valor no obstante la repavimentación. Se declara confiscatoria la contribución. (Baur v/. Municipalidad de Rosario, Prov. de Santa Fé; Corte Suprema, abril 28/137). Jurisp. Arg., T. 58 Pg.26".

De su atenta lectura nos damos cuenta, como los Tribunales salen en defensa de los principios de equidad y de justicia.

BRASIL.-

Toda idea nueva que salga de los moldes comunes, recibe franco rechazo de las sociedades tradicionalistas. Así el impuesto de valorización de los Estados Federales de Brasil encontró serios reparos para su implantamiento, sin embargo en el concierto de los países americanos, después de haberlos superado, ocupa sitio de honor como Estado de avanzada en su legislación administrativa y especialmente como adalid de la valorización.

En principio fueron estruendosos los fracasos, con lamentables consecuencias económicas, connotados doctrinantes salieron en defensa del sistema, destacándose entre ellos, por la profundidad de sus conocimientos el profesor Bilac Pinto, quien se ha constituido en un verdadero Cicerone, orientando con sus doctrinas a los pueblos de América en tan difícil tarea, realizando un gigantesco esfuerzo, que ha culminado en el prestigio del sistema dentro del cual se han construido innegables obras de aliento en todo el territorio brasilero.

El fundamento constitucional del impuesto, se encuentra establecido en el artículo 124 de la Constitución Federal del Brasil expedida en el año 1.934 que dispuso:

"Probada la valorización de inmuebles por motivos de obras públicas la administración que las haya efectuado podrá cobrar a los beneficiados la contribución de mejoras " Contribucao de Melhoria".

Entre los Estados Federales del Brasil, la ciudad de Sao Paulo, ocupa lugar destacadísimo a partir de la Ley paulista 2.509 de 1.936, que creó la " Taxa de Melhoria".

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.-

Como descendientes directos de los ingleses los norteamericanos, han seguido las orientaciones de la Gran Bretaña, el régimen tributario no podía sustraerse en forma alguna a esta influencia, de tal manera que se ambientó en el extenso territorio de los Estados Unidos de Norteamérica el "betterment tax" (tasa de mejora) inglés con el nombre de "Special Assessment" (contribución o tasación especial) a partir del año de 1.961. La colonia de New York fué la primera en acogerlo, su ejemplo fué seguido por los demás Estados Federales, teniendo algunos que modificar sus Constituciones para abrirle camino a esta nueva modalidad tributaria. Su aplicación se ha hecho ostensible en el desarrollo de las ciudades, excepcionalmente ha tenido aplicación en obras rurales. A principios del siglo en el año de 1.912 en los Estados Unidos se reunió la Cuarta Conferencia Nacional de Urbanismo, en donde se aprobaron las siguientes recomendaciones:

"1ª.- Donde haya un beneficio local debe también haber un tributo local;

2ª.- Las ciudades y los distritos metropolitanos no deben contribuir, de ninguna manera, a los gastos de las obras de caracter local, aunque repercutan en conveniencia general;

3ª.- Estos impuestos no deben limitarse a los casos de adquisición de inmuebles para apertura y prolongación de calles y trabajos accesorios, sino que deben abarcar toda clase de obras de mejoramiento que aumenten de valor a las propiedades vecinas;

4ª.- Una vez que se adopte un proceso adecuado debe mantenerse sin desfallecimiento ; y

5ª.- De la determinación del procedimiento, y su aplicación en cada caso específico, debe encargarse a una comisión de personas competentes y de nombre que deje plonamente asegurada la continuidad de la orientación".

Para esta reseña histórica se consultó a Alberto Fernández Cadavid. "El Impuesto de la Valorización en Colombia". Medellín.- Edit. Bedout 1.968.- Pgns. 81 a 92.-

C A P I T U L O I I

LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION

Varias son las definiciones que se han dado de la contribución de valorización, tanto por los doctrinantes extranjeros como nacionales, las que se hallan concebidas de acuerdo con los lineamientos de cada legislación y de conformidad con las concepciones políticas de su autor.

A continuación transcribiremos las que nos parecen más importantes, por su contenido jurídico.

Doctrinantes Extranjeros.-

Edwin R. Seligman. (1) dice que es un especial Assessment y constituye "una contribución obligatoria, impuesta para atender el gasto que demandan obras de interés público que benefician determinadas propiedades raíces".

Hugo Araneda Dorr. (2) Conceptúa que son prestaciones exigidas obligatoriamente a cambio de una prestación directa a favor de quien la aporta. Se asemeja a las tasas que paga el usuario de un servicio público, pero se diferencia de ellas en su carácter obligatorio.

(1) Edwin R. Seligman. "Essays in taxation, cita de Alberto Fernández Cadavid. Cit. Pg. 31

(2) Hugo Araneda Dorr. "La administración Financiera del Estado. Santiago, Edit. Jurídica de Chile- 1.966 P. 74

Rafael Bielsa. (3) sostiene: "La contribución de mejoras es una prestación especial impuesta a los propietarios en cambio de un beneficio especial aportado a algún bien de su patrimonio, por una obra pública realizada, por la administración pública. La contribución de mejora tiene una naturaleza financiera especial. Por lo pronto no es tasa como vulgarmente se la ha considerado, ni es tampoco impuesto como en lenguaje financiero y legal aún se le denomina, pero participa de esas dos contribuciones. No es tasa en cuanto le falta una condición característica, o sea que la mejora (obra o servicio público) haya sido pedida por el contribuyente. No es impuesto, en cuanto la prestación que satisface el contribuyente lo es en virtud de una ventaja patrimonial, o sea el incremento de valor de la cosa mejorada; mas el carácter tributario de impuesto es innegable, por lo que son aplicables a estas contribuciones las reglas superiores de imposición.

El jurista brasilero Bilac Pinto (4) considera la contribución de mejora como: "el pago obligatorio decretado por entidad de derecho público en razón de la valorización producida en un inmueble del contribuyente, por obra pública realizada con su anuencia y cuyo monto no puede sobrepasar el costo de la obra ni el valor del beneficio.

(3) Rafael Bielsa. "Derecho Fiscal, Buenos Aires, Edit. Cestelvi. (sin fecha de edición) Pg. 74.

(4) Bilac Pinto. "Contribucao de Malhoria" cita de Alfonso Uribe Misas en artículos de la "República". Abril de 1.960 y Alberto Fernández Cadavid. Ob. cit. pg.34 .

Para el autor las características esenciales de este impuesto como el lo califica, son las siguientes:

- a).- Solo debe cobrarse por la ejecución de una mejora pública.
- b).- Esa mejora debe afectar de manera particular una area determinada.
- c).- No debe exceder el beneficio particular, debido a la mejora, ya que el beneficio se traduce en aumento del valor del terreno.
- d).- Debe dársele al propietario gravado la oportunidad, de que manifieste lo que estime conveniente antes de que el impuesto se establezca definitivamente y
- e).- No puede exceder el costo de la mejora aunque el beneficio sea mayor.

Luigi Einaudi. considera que "es la compensación pagada con caracter obligatorio al ente jurídico con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares, propietarios de bienes inmuebles y agrega: " De la definición se ve por qué ésta constitución se llama contribución, ya que se trata de una especie de concurso que los beneficiados son llamados a prestar para contribuir al pago de los gastos hechos por una obra de interés público, pero que le es particularmente ventajosa.

Al comentar la anterior definición el tratadista español Fernando Albi (5) expone: "De esas definiciones

(5) Fernando Albi. "Derecho Municipal comparado del mundo hispánico. Madrid. Edit. Aguilera. 1955 pgs. 512 y s.s.

deducimos que así como en el precio y en la tasa el beneficio es exclusivo para los usuarios y perfectamente divisible entre los mismos, y en el impuesto es básico el interés general no individualizable, en la contribución, encontramos un planteamiento mixto en que juegan ambos factores. Ocurre, a veces, que en determinado sector de obras públicas la utilidad se presenta dividida: por una parte tenemos el beneficio genérico que redundará sobre la colectividad, y que no es fraccionable, por lo cual ha de ser pagado mediante exacciones que soporte, de modo general la propia colectividad; pero por otra parte, existe un beneficio que recae de forma directa sobre cierta categoría de personas; o, mejor dicho, de propietarios de inmuebles situados en una determinada zona territorial, los cuales han de retribuir este provecho mediante contribuciones especiales. Por eso el financiamiento de obras de esa índole dos diversas aportaciones: una porción debe sufragarse de fondos generales, y el resto de contribuciones especiales, interviniendo ambos factores, en razón directa del volumen respectivo del interés público y del interés privado. Digamos no obstante que en muchas ocasiones se desnaturaliza la orientación clásica que acabamos de exponer, recayendo sobre los propietarios de los inmuebles afectados por la mejora la totalidad del costo de la misma".

La Constitución Alemana de Weimar (6) decía, que:

6

(6) La Constitución Alemana de Weimar.- cita de Alberto Fernández Cadavid. En "El Impuesto de Valorización en Colombia". 1.948 tipog. Bedout. Pg. 84

"La propiedad obliga y su uso tiene que ser al mismo tiempo servicio de la comunidad. La valorización del suelo que no es determinada por el trabajo o el capital debe ser puesta a disposición de la comunidad".

Doctrinantes Nacionales.-

Veamos en primer lugar qué entendió por contribución de valorización el legislador de 1.921; al respecto conviene transcribir el artículo 3º. de la Ley 25 de 1.921 que a la letra estatuye:

"Establécese el impuesto directo de valorización consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de las obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras".

En esta forma se estructuraron los alcances, del mal llamado Impuesto de Valorización, siendo como es en realidad una contribución que se establece desde un punto de vista financiero, la frase impuesto de valorización se consigna en esta Ley, se presta a confusiones jurisprudenciales con las serias consecuencias que ello implica para la jurisdicción y los intereses de los particulares.

Entre los tratadistas nacionales que han profundizado en el estudio de la materia tenemos al doctor Aurelio

Camacho Rueda (7) quien inspirándose en el extranjero Luigi Einaudi se ha pronunciado como a continuación se lee:

"La compensación pagada con carácter obligatorio al Estado, con ocasión de una obra realizada, por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles".

Las características de esta institución según el autor citado son las siguientes:

- 1ª.- La contribución es una compensación por la parte secundaria de un servicio público, y el ingreso público, es la compensación por la parte principal del servicio;
- 2ª.- La contribución se paga por beneficios secundarios producidos en la propiedad inmobiliaria, exclusivamente; el ingreso político, por beneficios de cualquier naturaleza;
- 3ª.- La contribución se paga por una sola vez; el ingreso político se paga cuantas veces sea usado el respectivo servicio;
- 4ª.- La contribución es un pago obligatorio, en lo que se asemeja a un impuesto; el ingreso político es un pago voluntario, porque quien no usa el servicio no paga.

(7) Aurelio Camacho Rueda.- "Conferencias de Hacienda Pública, Bogotá, Publicaciones de Externado de Colombia 1.965. Pg. 32 y 33.-"

Carlos Mario Londoño. (8) sostiene:

"En la contribución por valorización domina el principio de beneficio especial y personalizado que es extraño al impuesto. Por este aspecto es por lo que la contribución envuelve una compensación por ventajas específicas que le deben pagar ciertas categorías de individuos, geográficamente limitada y que es cubierta de una vez, proporcionalmente al beneficio recibido, en forma divisible"... "Cuando el Estado decreta alguna obra de interés general que inmediatamente favorece a determinadas personas que nada pusieron de su parte para que sus propiedades alcancen un mayor valor, él está en el deber de justicia de ordenar que los favorecidos devuelvan el mayor valor percibido y que no les corresponde por ningún concepto. No es posible entender que ese acto de restitución pueda tener carácter de impuesto. El aporte que hace un propietario beneficiado con la construcción de una obra por el Estado (Municipio o Departamento) es devolución a la sociedad en general de algo que no le pertenece, de un valor que entró accidentalmente en su patrimonio. Ni el trabajo ni los demás modos de adquirir fueron causa de que sus bienes acrecentaran, se valorizaran, luego el enriquecimiento de que el propietario goza por la ejecución de obras de interés público, fué originado por medios extraños a los que ordinariamente se tienen como legítimos modos de adquirir, y en consecuencia

(8) Carlos Mario Londoño.- "La Valoración no es un Impuesto, en "Revista Arco" . Nº 3, Bogotá.

está en la obligación de devolver a la comunidad el valor que adquieran sus bienes sin justo título".

El exjefe de la Dirección General de Impuestos Nacionales Dr. Policarpo Castillo Dávila (9) explica que la Ley Tributaria colombiana entiende la contribución de valorización como costos de esos bienes inmuebles, y, por tanto, los impuestos que se pagan por el anterior concepto no son deducibles de la renta como otros impuestos que se pagan a la nación, los Departamentos, y municipios, de conformidad con lo preceptuado en el art. 43 de la Ley 81 de 1.960 que dice:

"Las deducciones que pueden restarse de la renta bruta para obtener la renta líquida son las siguientes: Los impuestos establecidos legalmente a favor de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarias, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios u otras entidades políticas del país, pagadas durante el año o período gravable, a excepción del de asignaciones y donaciones, sobre la masa global hereditaria sobre loterías, rifas y apuestas, sobre la renta y los complementarios de patrimonios y exceso de utilidades y recargos, el especial para viviendas y los que se establezcan para obras públicas locales y mejoras que tiendan a aumentar el valor de la propiedad gravada, como el de valorización. Estos últimos, o sea los que gravan el mayor valor de la

(9) Policarpo Castillo Dávila. "La Reforma Tributaria de 1960. Esap. Bogotá, Edit. Kelly 1.962. T.III P.67.

propiedad, se computan como mayor costo de ella".

El publicista Antonio J. Piedrahita (10) sugiere una división interna de la contribución como fenómeno constitutivo de actos compuestos u operaciones jurídico-administrativas integrado así:

- 1.- en relación con el gravamen mismo.
- 2.- en relación con la obra que se proyecta financiar
- 3.- en relación con la entidad que establece el gravamen. Respecto de determinada obra y
- 4.- en relación con la persona obligada al pago.

El profesor Alejandro Ramírez Cardona (11) siguiendo las orientaciones también de Einaudi la especifica así:

"La contribución de mejoras es una erogación única de los propietarios de bienes inmuebles al ente público en compensación al beneficio obtenido por la valorización de estos, causada por la construcción de una obra útil a la colectividad y en relación con el costo de la respectiva obra".

Las características principales según este autor son las siguientes: Se trata de una obra pública recién construida y útil a la colectividad; se valorizan los bienes raíces aledaños a la obra; y se exige la compensación a los dueños de tales inmuebles con el costo de la obra pú-

(10) Antonio J. Piedrahita.- "Teoría y práctica del gravamen de valorización, Bogotá, Im. Departamental Nariño. 1957. pg. 19.-

(11) Alejandro Ramírez Cardona.- "Sistema de la Hacienda Pública, Bogotá, Edit. Temis. 1970, pg 328 y ss.-

blica.

El eminente hacendista Esteban Jaramillo, (12) autor de la ley 25 de 1.921, en donde se consagran los nuevos fundamentos sobre la contribución de valorización, erróneamente la define como un impuestos especial llevado por la influencia del profesor Edwin R. Seligman, a quien sigue en su definición.

Examinemos que dice el legislador de 1.966, precisamente en el artículo 1º del decreto legislativo 1604 de ese año concretó su criterio así:

"El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º. de la Ley 25 de 1.921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la nación, departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público y que benefician a la propiedad inmueble y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización."

De esta manera el legislador despejó el horizonte de toda sombra de duda, y en forma definitiva terminó, con la confusión e incertidumbre imperante, entre impuesto y contribución de valorización que no pocos trastornos económicos e injusticias venía causando.

(12) Esteban Jaramillo.- "Tratado de la Hacienda Pública"
Bogotá. Imprenta del Banco de la República. 1.966
pg. 358.-

Para el comentarista Rafael Soto Pinedo (13) la contribución de valorización en la forma como la concibe el decreto legislativo 1604 de 1.966 es:

"Un recurso financiero semifiscal o extraoficial".

En nuestro concepto, la definición que mejor consulta la esencia de lo que debe entenderse por contribución de valorización esta consagrado en el artículo 3º del Decreto 1394 de agosto 6 de 1.970, el que a continuación transcribimos:

"La contribución de valorización, es un gravamen real y personal que afecta a los inmuebles que se benefician con la ejecución de obras públicas y a los poseedores materiales de los mismos".

IMPUESTO, TASA, CONTRIBUCION.-

Si bien es cierto que el impuesto, la contribución y la tasa, son evidentemente fuentes de recursos, estos vocablos se prestan cuando se trata de interpretarlos a confusión, algunos autores los utilizan como si fueran sinónimos deteniéndonos en su estudio vemos que tienen un origen diferente y por consiguiente un destino también diferente.

(13) Rafael Soto Pinedo .- "La contribución Nacional de Valorización. Bogotá, Edit. Temis. 1.974 pg. 27.-

Desde un punto de vista objetivo, impuesto es un acto de soberanía del Estado, cuyo producto ingresa a fondos comunes y se emplea en atender gastos comunes. La persona que paga un impuesto no adquiere derecho a contraprestación alguna; el principio de "do ut des" de los romanos no tiene aplicación en materia de impuestos, el individuo lo debe pagar como dice Jese por hacer parte de una comunidad política organizada.

No ocurre lo propio con la contribución obligatoria; la contribución obligatoria cumple una doble finalidad, por una parte obliga al contribuyente a pagarla y al mismo tiempo al Estado a dar una contraprestación a quien la paga. Dicha contraprestación, tratándose de la valorización, no es otra que el mayor valor que adquiere la propiedad raíz de quien contribuye.

La tasa se caracteriza por ser voluntaria y no obligatoria como las anteriores. El ciudadano no está obligado a utilizar determinado servicio, empero si hace uso de él está obligado a pagar por este servicio.

La contribución de valorización, tiene como única finalidad obtener todos o parte de los aportes que se requieren para construir una obra, evitando el enriquecimiento sin causa de los particulares y el correlativo empobrecimiento por parte de la comunidad.

Cuando quiera que una obra de interés público, además de cumplir la finalidad principal que la hace necesaria, aumente el valor venal de los inmuebles, los propietarios de estos bienes deben ser obligados a pagar todo o parte

del costo de esa obra. El valor total de las contribuciones en ningún caso debe exceder dicho costo, la cuantía individual de los gravámenes, no puede sobrepasar el aumento de valor de la respectiva finca, porque ese aumento de valor es la medida exacta del enriquecimiento del propietario. Empleamos aquí la acepción gravamen, como reparto que se distribuye en proporción al beneficio económico de cada propietario contribuyente.

DIFERENCIAS SUSTANTIVAS ENTRE: IMPUESTO, TASA, Y CONTRIBUCION.

La ley fiscal (Ley 110 de 1.912, art. 233) define los impuestos como:

"Las cantidades de dinero que la administración exige de las personas naturales o jurídicas, sin contraprestación determinada, con el fin de atender el funcionamiento de los servicios públicos. La cuantía del impuesto debe fijarse en proporción a la capacidad económica del contribuyente".

El doctor Esteban Jaramillo (14) conceptúa que el impuesto,

"Es el tributo obligatorio exigido por el Estado al individuo, para atender las necesidades del servicio público sin tener en cuenta compensaciones o beneficios especiales.

El hacendista doctor Alejandro Ramirez Cardona, (15)

(14) Esteban Jaramillo.- Ob. cit. pg. 317.

(15) Alejandro Ramirez Cardona.- Ob. cit. Pg. 393 y ss.

sostiene que el caracter intrínscico del impuesto es económico-financiero. Como medio financiero el impuesto se destina a satisfacer las necesidades públicas esenciales constitutivas del servicio público de primer grado. En este sentido la naturaleza y la cuantía del impuesto, se relacionan estrechamente con la índole del servicio a cuyo costo se destina o por cuyo medio se ha de financiar. Pero dicha naturaleza y cuantía varían si setiene en cuenta la función reguladora del impuesto en los procesos económicos y sociales, puesto que se utilizan como instrumentos de política fiscal.

Algunos tratadistas entre los que se cuenta el Dr. Ramírez Cardona, clasifican los impuestos en "impuesto general e impuesto especial" El primero se destina al sostenimiento de todos los servicios públicos de primer grado, en lo nacional, regional, o local, y el especial afecta a ciertos servicios concretos o de fomento, como el impuesto a la gasolina y al A. C. F. M. establecido por la ley 64 de 1.967. Consecuentes con esta tésis doctrinaria confundan lamentablemente la contribución de valorización con la tasa.

El artículo 243 de la ley 110 de 1.912 (Código Fiscal) define este recurso en la siguiente forma:

"Se denominan tasas o derechos, la remuneración pecuniaria que percibe la administración por la prestación de determinados servicios públicos, como correos, telecomunicaciones, ferrocarriles, etc".

Consultemos el criterio de doctor Alberto Fernández

Cadauid (16) quien en su magnífica obra "El impuesto de valorización en Colombia" sienta la siguiente doctrina (refiriéndose a la contribución de valorización)

"Se trata en realidad de un impuesto? He aquí uno de los puntos que ha sido víctima de más controversias. Todos estan de acuerdo en que, cuando los gravámenes se fijan por encima del costo de las obras, sobre la base exclusiva de la valorización obtenida por los inmuebles beneficiados, todo cuanto exceda del costo es un verdadero impuesto. En este sentido se han expresado la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Es unánime su aceptación. No ocurre lo mismo en tratándose de la contribución que pasa más allá del costo de las obras. Ya sobre este aspecto, la Corte se ha pronunciado en sentido contrario: La contribución creada por el art. 3º de la Ley 25 de 1.921 "no constituye propiamente, de acuerdo con los principios que reglan la ciencia tributaria, un impuesto, un gravamen que implica el desprendimiento de una parte de la riqueza particular en favor del erario público sin un sentido de equivalencia ni de compensación. Es más bien que un fenómeno de tributación fiscal, una asociación impuesta, un consorcio obligatorio, como lo llaman algunos tratadistas, para la realización de obras como saneamiento, irrigación, desecación y otros trabajos públicos, en que a la vez que se benefician algunos particulares se obtiene también un beneficio general indirecto para la comunidad..."

(16) Alberto Fernández Cadauid. Ob. cit. pg. 109 y ss.

Son muchos los expositores que al tratar esta materia optan por la misma interpretación de la corte. Algunos al referirse a este tributo usan el término genérico de gravamen, por considerarlo más adecuado.

Nuestro personal criterio es muy diferente. Consideramos que la cuestión debe tomarse en otra forma. No se trata de una comunidad de obligaciones impuestas por el Estado para efectuar obras que, estando todos interesados en ellas, el grupo que va a costearlas obtiene un enriquecimiento especial. Esta no es la lógica interpretación de este hecho. Si hemos de ser consecuentes veremos el proceso así: El Estado se encuentra ante la necesidad de ejecutar una obra pública cuya realización interesa a la colectividad, y por eso tiene que llevarla a cabo, en cumplimiento de sus propias funciones, pero, a la vez, la misma entidad estatal, al atender a esa necesidad común, halla que un número determinado de propietarios, una minoría, recibe un beneficio económico mediante el aumento del valor de sus inmuebles con motivo de la obra, con los dineros de todos los contribuyentes y sin trabajo ni inversión de su parte. Entonces el Estado en aplicación, y ejercicio del poder fiscal, que es otra de sus funciones, y ante la situación de esas ganancias obtenidas por ese grupo privilegiado de propietarios entra a gravarlos fiscalmente, exigiéndoles los correspondientes tributos sobre ese lucro obtenido gracias a la actividad estatal. Que esta contribución no tiene las características de los impuestos generales. Indudablemente que no goza de la totalidad de esas características y que por el contrario diferencias muy visibles separan el concepto de los impuestos comunes del de este impuesto; por eso se le considera, y no es el único en su clase, como impuesto especial,

por el estilo de las contribuciones especiales, o cargas preferentes que existen en otros países como Alemania, por ejemplo. El legislador colombiano, desde el art. 3º, de la Ley 25 de 1.921, que empieza: "Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución, etc, "usa indistintamente los términos impuesto y contribución, a través de las numerosas leyes existentes al respecto. La ampliación del concepto dada por las leyes 113 de 1937 y la de 1.943, viene a modelar con más precisión sus características de impuesto especial. Por lo demás, creemos, que esta cuestión, esencialmente teórica, no tenga mayor trascendencia. Por eso en el curso de este ensayo y para acomodarnos a una situación que la ley y la costumbre hacen prácticamente inmodificable, usamos también indistintamente los términos impuesto, contribución y gravamen, para designar este singularísimo tributo, que por su importancia en el mejoramiento urbano y rural ha venido a crear un verdadero ente financiero de posibilidades ilimitadas."

Como acabamos de ver, profesores de la talla del doctor Fernández Cadavid, confunden la terminología jurídica al hacer su análisis científico.

En nuestro modesto concepto la contribución de valorización constituye una institución autónoma, nuestra apreciación tiene su fundamento en que tanto en la Constitución Nacional como en las distintas leyes fiscales, existe una distinción gramatical y jurídica para estimarla como un fenómeno independiente de los recursos financieros conocidos como impuestos, tasas, y gravámenes.

FUNDAMENTO ETICO JURIDICO

Uno de los pioneros de la valorización en Colombia, el Dr. Alberto Fernández Cadavid, (17) sostiene con razones claras, expuestas con la responsabilidad científica que caracteriza sus trabajos que el fundamento ético jurídico del tributo denominado contribución de valorización no es otro que la necesidad de impedir el enriquecimiento sin causa, e aquí su concepto:

"Pero hay algo más aún. Dijimos que no era suficiente, dentro de instituciones jurídicas bien organizadas este solo fundamento del poder soberano, sino que es necesario que el estado, al exigir una contribución, no lo haga de manera arbitraria, como cuando en otras épocas los reyes y señores feudales requerían forzosamente a sus subordinados entregas patrimoniales para atender a sus gastos personales y a las necesidades de sus dominios. El estado ha de usar este poder impositivo, dentro del respeto a los derechos de propiedad del ciudadano y según sus capacidades económicas para no caer en la usurpación, en el abuso y en la confiscación, es decir, ha de obrar con base en razones éticas.

En el caso del Impuesto de Valorización, podemos encontrarle un fundamento invulnerable y de plena justicia en el gravamen al enriquecimiento indebido o enriquecimiento sin causa jurídica, cuando un propietario, por la ejecución que realiza el Estado con dine-

(17) Alberto Fernández Cadavid.- ob. cit. pg. 55 y ss.

ros de los asociados de una obra de interés público local, recibe un beneficio en sus bienes inmuebles un aumento patrimonial, al obtener un mayor valor, una plus-valía de esos bienes así mejorados, sin que él de su parte haya hecho absolutamente nada para producir ese mejoramiento, ese aumento patrimonial. Es, entonces, de absoluta equidad que ese individuo beneficiado en la forma expuesta, devuelva al Estado algo del enriquecimiento, contribuyendo en forma proporcional, al menos, al costo que sufragó la entidad ejecutora por la obra que lo beneficia, dentro del límite del enriquecimiento que ha obtenido.

La llamada doctrina del enriquecimiento sin causa, que se toma del campo del derecho civil y se trasplanta aquí al del derecho público, descansa en el principio de absoluta equidad de que nadie puede enriquecerse a costa de otra persona. Hoy vive como un postulado indiscutible, dentro de las instituciones jurídicas de los pueblos civilizados. Concretamente ya se ha abierto en muchas legislaciones. El artículo 812 del Código Civil Alemán lo consagra; el Código Federal Suizo de las obligaciones trata de él en los arts. 62 a 67; en las legislaciones Soviéticas, Austriaca y Japonesa, entre otras tienen vigencia normas expresas contra el enriquecimiento sin causa. Ante el silencio del derecho positivo, la jurisprudencia francesa le ha dado maravillosamente una existencia jurídica con estructuración completa. Ctro tanto ha venido haciendo la jurisprudencia nacional en los últimos quince años, en que nuestra Corte Suprema de Justicia, con un altísimo criterio de su máxima fun-

ción dispensadora del derecho ha sostenido también su teoría, apoyándose en tres artículos de la Ley 153 de 1887 que son el 5, 8, y 48, según los cuales, al no existir una ley exactamente aplicable en sus términos a casos concretos, que surjan a la controversia judicial, deberán aplicarse las leyes que regulan casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho; en tal forma que el criterio jurídico general de nuestras instituciones, la hermeneútica y la crítica, servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar y armonizar disposiciones legales oscuras e incongruentes, haciéndose responsables por denegación de justicia a los jueces o magistrados que, pretextando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, rehusaren administrar justicia.

Como consecuencia de lo indebido en el enriquecimiento sin causa, surge la acción de "in rem verso" para impedir que se consuma, exigiendo el reconocimiento pecuniario a favor de quien ha producido el enriquecimiento ajeno.

La doctrina ha considerado que son cinco los elementos esenciales que caracterizan el enriquecimiento sin causa, a saber: 1º Enriquecimiento de una parte, que puede ser positivo o negativo, según aparezca como un aumento patrimonial o que se haya evitado el menoscabo de un patrimonio. 2º Empobrecimiento correlativo de la parte que puede considerarse como lesionada. 3º Que no haya causa jurídica que justifique ese empobrecimiento de una parte para que la otra se enriquezca

4º. Que la parte ofendida carezca de otra acción para exigir su reparación al menos de las disposiciones de la Ley y especialmente las que regulan las obligaciones. 5º Que esta acción de "in rem verso", que se va a crear ante el enriquecimiento sin causa, no vaya contra disposición imperativa de la ley.

Ahora bien, en las obras que dan lugar al impuesto de valorización, aparecen una a una estas características: Hay un enriquecimiento del particular, por cuanto sus propiedades aumentan de valor, se mejora, se beneficia con las obras de interés público local que el Estado, por cualquiera de sus entidades, lleva a cabo, a la vez aparece un empobrecimiento correlativo de los dineros públicos, que son de todos, y que, en virtud de la justicia distributiva, deben aprovechar a todos en igual proporción: en el caso de estas obras sólo se emplean en el beneficio inmediato y evidente de un grupo especial de afortunados propietarios, no hay causa jurídica legítima que justifique este enriquecimiento de unos pocos a costa de la gran mayoría. No habría tampoco, acción específica contra los particulares beneficiados por estas obras, si no existiera precisamente el Impuesto de Valorización, que es, como si dijéramos, la acción que tiene el Estado, en ejercicio de su poder impositivo de exigirles una retribución que opera a favor de la totalidad de los asociados, pues reintegra fondos al tesoro público, con lo cual se forma un acertado equilibrio económico, bella expresión de la justicia en un país de sistemas tributarios razonables y equitativos."

Ya en el Digesto Romano, se insertan normas relativas a la apertura de vías públicas e instalaciones de acueductos abiertos, todas ellas financiadas a costa de los propietarios que con tales mejoras derivan mayores rendimientos para sus propiedades aledañas. Estos ordenamientos a pesar del tiempo transcurrido desde su nacimiento hasta nuestra era cósmica, no han perdido vigencia y constituyen las bases que informan el principio del enriquecimiento sin causa. Surgen a la vida jurídica en la época en que se inicia el proceso de la elaboración de las instituciones, que corrigen el desequilibrio económico creado por el enriquecimiento a costa ajena. Observando el proceso de la formación de las instituciones nos damos cuenta que los romanos a través de los jurisconsultos de su tiempo, partían de determinados y precisos presupuestos como son: desplazamiento patrimonial sin causa, enriquecimiento y empobrecimiento correlativos.

EL PODER DE TRIBUTACION

Para avocar con mayor propiedad, este importante tema debemos tener un concepto acertado; de qué entendemos como soberanía y solidaridad social, al respecto nos sirve de guía el connotado tratadista de Derecho Administrativo, Dr Eustorgio Sarria, (18) quien hablando de la "Teoría del Estado Moderno Burgués" sostiene: La evolución científica significa la superación de las etapas teológica y metafísica. En consecuencia, se debe elaborar una doctrina "esencialmente realista" del Estado, traba-

(18) Eustorgio Sarria.- "Derecho Administrativo". Bogotá, Edit. Temis. 1.962, pgs. 1-2 y 3.-

jada sin duda con puras realidades sociales y no con ficciones. Tal teoría es imprescindible, y punto de partida en la exposición del derecho administrativo.

Esa teoría del Estado--en Occidente.. no es otra que la del Estado de derecho expuesta y defendida por Duguit. El estado se halla supeditado al derecho, lo que quiere decir que existe un límite jurídico constitucional para su actividad.

El derecho es un producto social, cuyo contenido, se manifiesta en un conjunto de normas acordadas para realizar la solidaridad social. Ese contenido es de índole jurídica y económica.

La solidaridad social, que también puede llamarse jurídica, es la esencia misma del derecho. Es la resultante de la acción combinada de la adaptación al medio y de la conciencia de la especie.

Al estudiar las tres fases principales en que se manifiesta el derecho dentro de la complejidad de las relaciones humanas, aparecen los resultados satisfactorios que se derivan de fundar el derecho en la solidaridad social-

a.- En la reglamentación de los intereses particulares o sea en campo del derecho privado. La doctrina individualista afirmó exclusivamente los derechos del individuo frente a la colectividad. Nada dijo de sus obligaciones frente al conglomerado social de que forma parte. Contemplaba así un solo aspecto de las re-

laciones de derecho privado, pero no podía, en armonía con su esencia abarcar el otro aspecto de esas relaciones, esto es, aquel que comprende los deberes sociales del individuo.

Con base en la solidaridad social, la posición del individuo es muy distinta; primero están los deberes frente al grupo; y de estos se derivan, en forma secundaria los derechos. El hombre como miembro de la sociedad, tiene dos obligaciones fundamentales de inmediato cumplimiento: a.- una obligación de hacer: cooperar al desenvolvimiento y a la realización de la solidaridad social; b.- una obligación de no hacer abstenerse de ejecutar todo aquello que pueda afectar la interdependencia humana.

Ahora bien, supuesto que el hombre tiene la obligación de contribuir a la realización de la solidaridad social, lógicamente tiene derecho de desenvolver su actividad para alcanzar ese fin. Es decir, posee un conjunto de derechos individuales, nacidos de aquella obligación de orden físico moral e intelectual. Según Duguit-- a quien se sigue fielmente en la exposición de la teoría quedan así formulados el derecho objetivo y el derecho subjetivo. El primero es la regla universal de conducta que impone a todo ser humano el deber de cooperar a realizar la solidaridad social. El segundo es la facultad que tiene ese ser humano de llevar a término, como legítimos, todos los actos significativos de la necesaria cooperación.

b.- En la reglamentación de las relaciones del Estado

con los gobernados. La soberanía del Estado ha sido la negación lógica de todo derecho público: se opone a la teoría del Estado de derecho, o en otros términos, la desconoce. Si esta presupone el sometimiento a un orden jurídico constitucional, no puede explicarse una soberanía, entendida como poder ilimitado e ilimitable; en ejercicio de él se podrían violar los derechos del asociado, lo que equivaldría a lesionar la solidaridad o interdependencia social.

Con base en la solidaridad social, esa posibilidad está descartada. "El Estado tiene obligaciones a cargo de los gobernantes a saber: a.- obligaciones recíprocas de poder a poder, sujetas a un régimen jurídico b.- obligaciones de los gobernantes para con los gobernados. Estas dos obligaciones se traducen en el deber para los gobernantes de hacer todo lo que coopere a la realización de la solidaridad social y de abstenerse de ejecutar todos los actos que puedan herirla. Así se comprende como el Estado surge, no ya como el simple guardián de la teoría clásica, sino como el verdadero servidor público. Como el gestor de los servicios públicos. Pero es claro que dentro de esta teoría de la soberanía del Estado no cabría imponerle obligaciones.

De lo anterior, lógicamente nace la responsabilidad del Estado: Si está obligado a cooperar con la realización de la interdependencia humana, es indubitable que la omisión de los actos que deba ejecutar lo constituyen responsable; da lugar al pronunciamiento del caso y a la reparación del perjuicio. Igualmente

como el de todos los impuestos y contribuciones, es el poder de tributación que tiene el Estado, en virtud de su autoridad soberana impositiva que lo facultaba para exigir a los asociados un desprendimiento patrimonial ya en razón de su capital mismo, ya en razón de sus ganancias o rentas, ya por causa de un servicio o beneficio determinado que reciban, con el fin de atender a las necesidades colectivas, principio admitido en una o en otra forma a través de todos los siglos y de todas las civilizaciones y siempre que haya existido una sociedad organizada bajo un poder directivo y jerárquico sea cual fuere el sistema de gobierno y el origen de la autoridad. "El Estado ejerce su soberanía financiera sin ser investido por otros órganos, pues la soberanía financiera no es sino un aspecto, de los más importantes, del poder de imperio originario que tiene el estado en la manifestación de sus funciones dirigidas hacia el logro de las finalidades nacionales y la tutela de los intereses colectivos e individuales, ha escrito Mario Pu- gliese, al analizar esta autonomía estatal de la tributación".

De lo transcrito anteriormente podemos concluir, que el poder de imperio del Estado, como una de sus características esenciales de su existencia jurídica, está comprendido dentro de la solidaridad social, que informa todos sus actos de vida de relación con los particulares. Estudiamos si estos fenómenos se presentan como fundamentos directos en el proceso formativo de la obligación tributaria por valorización.

Cuando el Estado de sus propios recursos, producto así sea de sus ingresos de dominio privado, cuasi-privado, o público, emprende y lleva a efecto obras de interés público, de los cuales surge también un beneficio particular, que se traduce en un mayor valor de las propiedades inmobiliarias aledañas a tal obra, afectúa un desplazamiento consistente en los desembolsos e inversiones ocasionados por la ejecución de los trabajos, configurándose un enriquecimiento para el particular, si éste no contribuye y un empobrecimiento para el Estado. Estas dos situaciones de desplazamiento y empobrecimiento, producen una relación de causalidad a efecto, un enriquecimiento que adquiere contraprestación del propietario particular, cuya propiedad por la obra realizada con dineros del Estado aumenta su valor comercial como es obvio en beneficio de su dueño. Si el enriquecimiento del particular, propiciado por el estado con la obra pública no tiene su equivalente compensación o contraprestación, nos encontramos frente a un indiscutible enriquecimiento sin causa. Consecuentes con este razonamiento, si la contribución de valorización debe actuar dentro de los límites precisos que le demanda su propia razón jurídica; o sea el enriquecimiento o empobrecimiento correlativos, es lógico concluir que allí donde no se respetan esos dos límites o alguno de ellos, la contribución de valorización desparece.

NORMAS CONSTITUCIONALES IMPOSITIVAS

Sobre este tema de palpitante interés no vamos a profundizar, por cuanto es materia propia de los constitucionalistas. En nuestro cometido sencillamente nos limitaremos a transcribir los mandatos de la Carta Política Colombiana, no sin antes anotar, que dichos principios son la

fuente en donde nacen todas y cada una de las leyes que crean y reglamentan los impuestos, entre otras las que regulan las contribuciones o impuestos de valorización, que con motivo de obras de interés público produzcan mejoramiento económico a los bienes inmuebles de los asociados.

El Estado al crear mediante una ley, un impuesto está ejerciendo la "soberanía fiscal" y si estos tienen su origen en Ordenanzas departamentales o Acuerdos Municipales, obran en ejercicio de la "soberanía financiera subordinada". Los poderes públicos son los personeros de la comunidad, y deben buscar como primordial finalidad el bien común, y en nombre de ésta es perfectamente lícito imponer gravámenes necesarios a cada individuo con el fin de que los demás estén en condiciones parejas a él.

Esta problemática, ha invadido no sólo, los campos de la ciencia, sino que ha preocupado también a la Iglesia católica. Al respecto, con luz prepotente, la palabra de uno de los hombres más grandes del presente siglo el augusto Pontífice Juan XXIII, (20), se ha dejado escuchar en todo el mundo, cuando en la Encíclica "Mater et magistra" enseña:

El bien común consiste y tiende a concretarse en el conjunto de aquellas condiciones sociales que consisten, o favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de su propia persona".

(2) Juan XXIII. cit. "Sentencia Tribunal Administrativa de Cundinamarca". Bogotá D.E. enero 24 1964 pg. 62 y 63.

Complementa su pensamiento en la Encíclica "Pacem in-
terris" y con voz autorizada afirma:

"Todos los hombres y todas las entidades intermedias tienen obligación de aportar su contribución específica a la prosecución del bien común. Este comporta el que persigan sus propios intereses en armonía con las exigencias de aquel y contribuyan al mismo objeto con las prestaciones, en bienes y servicios- que las legítimas autoridades establecen, según criterio de justicia en la debida forma, y en ámbito de la propia competencia, es decir, con actos formalmente perfectos y cuyo contenido sea moralmente bueno o, al menos ordenable al bien.

La prosecución del bien común, constituye la razón misma de ser de los poderes públicos, los cuales están obligados a actuar, reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según las posibilidades de las respectivas situaciones históricas".

El eminente jurista Dr. Carlos Portocarrero Mutis (21) en un estudio sobre "El Individuo y el Bien Común" dice:

"No puede negarse que al Estado, le está encomendada una importantísima función respecto de la "realización del "bonum communaee" y que la bondad de aquel está íntimamente relacionada con las medidas que to-

(21) Carlos Portocarrero Mutis.- cita. "Sentencia Tribunal Administrativa de Cundinamarca". Bogotá. D.E. enero 24 1964. pg. 62.-

me, en orden a la consecución de éste...La preeminencia del bien común sobre el bien particular aparece igualmente clara. Es la otra consecuencia que se deduce del principio, que se viene exponiendo. Todo miembro de la comunidad desempeña su función parcial, en el convencimiento de que así se realiza su propio perfeccionamiento.

"Cuando más os preocupeis del bien común, y no de vuestros propios intereses, tanto más llegaréis a conocer que sois vosotros mismos los que progresáis". Esta máxima de San Agustín expresa con claridad y precisión la función que el hombre debe desempeñar dentro de la comunidad y como miembro de ella, en orden a la consecución de su fin".

Precisemos aquí los principios consagrados en la Constitución Nacional de nuestro país:

Art. 16.- Las autoridades de la República, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (art. 9º del acto legislativo Nº 1º de 1936) (subraya el autor).

"Art. 43.- En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones".

"Art. 76.- Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones
.....

- 13.- Establecer las rentas nacionales.
-
- 14.- Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija."

Art. 191.- Las asambleas Departamentales, para cubrir los gastos de administración que les correspondan, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fija la Ley. (art. 56 del acto legislativo # 3º de 1910)".

Art. 197.- Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la Ley, las siguientes:

-
- 2ª Votar, en conformidad con la Constitución, la Ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales"

De estos principios de máxima jerarquía se han desprendido las leyes que crean y reglamentan, los diversos gravámenes, entre ellas, las relacionadas con la contribución de valorización con motivo de la construcción de obras de interés público, que aumentan de valor los inmuebles de las personas naturales y jurídicas.

CONCEPTO BASICO DE LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL

El rígido principio, tradicionalista de rancia estirpe romana, de que el propietario tiene derecho al uso (ius utendi), al goce (ius fruendi) ha disponer y hasta abusar (ius abutendi), de la propiedad, ha sufrido duro golpe, con el avance de los pueblos civilizados, y el nacimiento de nuevas necesidades colectivas que reclaman soluciones inmediatas que no pueden satisfacerlas plenamente los particula-

res. El legislador colombiano, consultando precisamente el clamor de un pueblo hábido de progreso, sentó el principio que constituye la columna vertebral de nuestra organización jurídica, al establecer que "La propiedad es una función social que implica obligaciones". (art.30 de la Constitución Nacional.- 10 del acto legislativo #1º de 1936): el que constituye una verdadera conquista del derecho moderno, que dejó sin piso absolutas concepciones clásicas, que obstaculizaban el desarrollo avasallador de las sociedades organizadas en Estado, con poder de imper .

Este avanzado concepto de la propiedad, de características ecuménicas, configura una verdadera limitación a la propiedad, y alindera el absoluto derecho de dominio concebido por la legislación romana y la declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, resultado de la Revolución Francesa de 1.789. Limitación impuesta por la concreción institucional, de los países cultos, después de la primera guerra europea, de esta centuria.

El estatuto financiero de la contribución de valorización sin temor a equivocarnos podemos afirmar que es el desarrollo legal, del principio constitucional que acabamos de transcribir.

Para cumplir con los fines propuestos por los servicios públicos y el bienestar de la comunidad, la propiedad inmueble se mejora a costa de su dueño, aumenta de precio, y se valoriza, en concordancia con los objetivos que persigue la sociedad. Con el pago de la contribución de valorización el particular indemniza al Estado, por los gastos que demandan las obras que éste realiza, las cuales generan

un aumento de valor del bien raíz. Con razón el Profesor Alberto Fernández Cadavid sostiene que el sistema de valoración" es un proceso de capitalización forzosa".

C A P I T U L O I I I

EVOLUCION INSTITUCIONAL DE LA VALORIZACION EN COLOMBIA.

En éste capítulo a grandes rasgos trazaremos, el esquema de la evolución de la contribución de valorización, en nuestro país.

Los primeros pasos se dieron en el año de 1.887. con la promulgación de la Ley 23 de 19 de febrero. Consignamos aquí las disposiciones pertinentes:

"Art. 1º.- Autorízase al Gobierno para que en la forma y con las condiciones que contiene la presente ley pueda fomentar las siguientes empresas útiles:

.....
 3ª.- Las obras que tengan por objeto impedir o a lo menos disminuir las inundaciones de los ríos que bañen el territorio de más de un Departamento, o de los lagos que recibiendo aguas de más de un Departamento aumenten en los inviernos el caudal de las cuyas causando graves estragos en los predios contiguos;

Art. 6º.- Para los efectos del inciso 3º. del art. 1º de esta ley, queda el gobierno autorizado:

1º.- Para hacer practicar un catastro en que se determine el valor aproximado de todas y de cada una de las propiedades inundadas;

2º.- Para decidir, previo el examen de un ingeniero competente, qué obras deben practicarse para conseguir el resultado que se indica en el mencionado inciso;

3º.- Para hacer fijar un presupuesto aproximado de los gastos a que darían lugar dichas obras;

4º.- Para distribuir entre los propietarios y a prorrata del valor de su propiedad inundada la suma a que ascienda el presupuesto. En caso de que algunos propietarios resistan el pago de la cuota que les corresponda en esta distribución, se tomará por el Gobierno el doble de dicha cuota representado en la tierra beneficiada, previo avalúo y con el fin de sacarla luego a remate público".

Las mismas proyecciones contempló la Ley 19 de 1888, que se expidió con el objeto de desecar los pantanos de Fúquene y exoneró del impuesto a los predios cuyo valor no alcanzaban a la suma de \$4.000,00.

Durante la presidencia del General Rafael Reyes, se expidieron la Ley 6ª de 1.905, y el decreto Legislativo #40 del mismo año que obligaban a los dueños de predios colindantes que se beneficiaban por obras públicas de desecación de ciénagas y zonas pantanosas a la persona o entidad que llevaba a cabo la obra a pagar, el mayor valor adquirido por su finca, el que resultaba de dos avalúos, uno antes y otro después de la propiedad mejorada. La Corte Suprema de Justicia el 21 de noviembre de 1.912, dejó sin piso legal estos actos legislativos, he aquí su pronunciamiento:

"..y por autoridad la ley declara inexequibles el Decreto Legislativo Número 40 de 1.905, sobre desecación, de lagunas ciénagas y pantanos, y la parte de la Ley 6ª- del mismo año de 1.905 en que ratifica el propio Decreto, excepto el inciso 1º de éste, el ar-

título 2º siguiente en cuanto se refiere a lagos, lagunas, ciénagas y pantanos pertenecientes a la nación y el artículo 6º. en cuanto se aplique a la parte del Decreto que se ha considerado exequible". (Gaceta Judicial Nº 1.091 y 1.092, 30 de agosto de 1.913).

Estas fueron las primeras experiencias en esta materia que no tuvieron mayor trascendencia por la brevedad de su vigencia, y por su aplicación casuística. Posteriormente en el año de 1.921 la Ley 25 vino a fortalecer el tributo establecido, ampliando su alcance a otras obras de interés público local, haciéndolo consistir en una contribución para la persecución del reembolso de los gastos hechos, y la considera como un impuesto, cuando se liquida el valor de las mejoras recibidas por los inmuebles como consecuencia de aquella. El proyecto fué elaborado por el conocido economista Dr. Esteban Jaramillo, los términos textuales de los artículos 3º y 4º son los siguientes:

"Art. 3º.- Establécese el Impuesto Directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender a los gastos que demanden dichas obras".

Art. 4º.- La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse, con la obra y obras que se proyecten y en

en proporción al valor de ellas, al beneficio que reporten de las susodichas y al presupuesto y costo de éstas".

Esta ley desarrolla el art. 197 de Constitución Nacional que autoriza a los concejos municipales, para votar las contribuciones y los gastos locales dentro de las prescripciones constitucionales y legales.

El decreto Número 219 de fecha 15 de febrero de 1923 reglamentó la ley antes citada, en el sentido de aclarar el artículo 3º, que daba la impresión de que el Impuesto de Valorización, tubiera como sujeto pasivo, a la propiedad beneficiada, y nó al respectivo propietario, en la siguiente forma:

Art. 2º.- El impuesto de Valorización a que se refiere el artículo 3º, de la ley 25 de 1.921, es una contribución, que están obligados a pagar los dueños de propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de cualquier obra de interés público local".

Las leyes 51 de 1926 y 107 de 1936, autorizaron el reparto de un porcentaje, sobre el costo de la obra (10% en la primera y 30% en la segunda) como remuneración al gobierno. Con estas disposiciones el gravamen original comenzó a perder su propia fisonomía, su naturaleza peculiar, confundiendo el impuesto con la contribución y de esta manera se dió origen a la incertidumbre, sobre la naturaleza del tributo.

Hasta aquí podríamos decir que llegó el primero perío-

do de evolución de la contribución de Valorización, el segundo período se inicia con la vigencia de la ley 1ª de 1943. De conformidad con las leyes 25 de 1921 y 1ª de 1943, sobre la legislación fiscal colombiana, la contribución de valorización no podía recaudarse por la Nación, cuando se causaba con obras financiadas con fondos nacionales, el impuesto estaba cedido de jure en favor de los Municipios, dando aplicación al art. 144 del Código de Régimen Político y Municipal, (Ley 4ª de 1.913) que establece: la Ley no reconoce otros intereses municipales que los de los Municipios y que las obras hechas por éstos, los establecimientos públicos organizados por la nación, o el Departamento dentro de aquellos, se considerarán de interés general para sus respectivos habitantes.

EL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE VALORIZACION

El primer congreso Nacional de Valorización (22) se realizó en Bogotá del 11 al 13 de julio de 1.960, con la asistencia de numerosas delegaciones, de las ciudades más importantes del país; la ciudad de Pasto, estuvo bien representada por el Dr. Alberto Santander Nevares, y los señores Alberto de la Rosa y Eduardo Senior. En él se eligieron los siguientes dignatarios: como presidente el Dr. Pedro Gómez Barrero, director del Departamento de Valorización de Bogotá, como vice Presidente el Dr. Alfonso Villera Guerrero, Secretario de Obras Públicas Municipales de Cartagena y como secretario, el Dr. Germán Rodríguez Forero, Secre-

(22) Acta de Clausura del 1er. Congreso Nacional de Valorización.- Bogotá, julio 13 de 1.960.-

tario General del Departamento de valorización de Bogotá.

Para la distribución del trabajo se nombraron las siguientes comisiones: Comisión Jurídica, Comisión Técnica Comisión Socio-Económica, y Comisión Departamental; nuestra delegación formó parte de la Comisión Técnica.

El congreso fué convocado, por el Alcalde Mayor de Bogotá, Dr. Juan Pablo Llinás, con el fin de intercambiar ideas, y proponer soluciones en torno a los problemas que se presentaban con motivo de la aplicación de los estatutos de valorización regionales, que sobre la materia rigen en los diferentes municipios colombianos, revisar las normas legales que se venían expidiendo a escala nacional por el Congreso, desde el año de 1.921, sistematizar, los principios que informan la materia y en especial analizar el decreto legislativo # 868 de 1.956.

Después de estudiar detenidamente el decreto en cuestión por conducto de la Comisión Jurídica, con la aquiescencia de todos los abogados que la integran. El primer Congreso llegó a las siguientes conclusiones:

"Primera:

El Decreto legislativo #868 de 1.956, por limitarse a autorizar a los Municipios que tengan rentas anuales propias superiores a dos millones de pesos (\$2.000.000.00) para aplicar determinado método en la liquidación del Impuesto de valorización, es **ESSENCIALMENTE FACULTATIVO** y, por lo tanto, no modifica las disposiciones legales anteriores, que consagran la autonomía de tales Municipios, para establecer, reglamentar, recaudar, e invertir el Impuesto de

Valorización especialmente, las leyes 25 de 1.921, art. 3º 195 de 1.936. art. 1º ordinal d), 63 de 1.938, art. 1º y 2º, y la de 1.943, artículos 18 y siguientes.

Segunda:

Que de aplicarse el sistema de que trata este Decreto, se desfiguraría en su esencia misma la contribución de valorización conocida y aplicada hasta hoy como Impuesto de valorización, al prescindir de uno de sus elementos básicos, cual es la fijación del tributo como fundamento y en proporción al mayor valor que adquieren determinados predios con motivo de una obra pública específica de interés local, convertiría dicha contribución en un impuesto general y permanente, tasado únicamente con relación "a la capacidad económica de tierra", para realizar programas generales de obras públicas con omisión del concepto legalmente establecido de "interés público local".

Tercera:

El sistema autorizado por este Decreto para la determinación del Impuesto en él denominado erróneamente de "Valorización" es manifiestamente inconveniente e inaplicable por desconocer y contrariar principios fundamentales de justicia distributiva que deben informar los procesos de liquidación de contribuciones de esta índole.

Dicho sistema llevaría a imponer gravámenes iguales a personas beneficiadas en grados diferentes, y lo que es aún aberrante a gravar a dueños de predios que no reciben ningún beneficio por las obras. Así mismo, implicaría la inversión de las contribuciones de todos, en obras que sólo incrementarían el patrimonio de unos pocos.

Quarta
Quarta:

Por las razones anteriores, ninguno de los Municipios a que se refiere este Decreto, hizo uso de la facultad en él conferida y todos han preferido seguir aplicando las normas vigentes sobre la contribución especial de valorización.

Quinta:

A las precedentes consideraciones debe agregarse la manifiesta inconstitucionalidad del Decreto aludido, expresión característica de la época de anormalidad jurídica en que se produjo".

Por otra parte, el primer Congreso Nacional de Valorización en el día de su clausura hizo la siguiente recomendación de fondo:

"Con fundamento en las conclusiones adoptadas, en relación con el Decreto 868 de 1956, se permite solicitar a la Honorable Comisión Interparlamentaria, encargada del estudio de la legislación expedida bajo el estado de sitio, no recomendar al Congreso Nacional la adopción en Ley ni la prolongación del mencionado Decreto".

Desafortunadamente tanto las conclusiones como las recomendaciones de los expertos no tuvieron efecto alguno en el gobierno de la dictadura y los gobiernos posteriores tampoco se han pronunciado al respecto, dando con este insólito proceder margen a serias confusiones.

La segunda época de la Valorización se prolongó hasta el 24 de julio de 1.966, fecha en la cual el Gobierno del Dr. Guillermo León Valencia, expidió el Decreto #1604, con el fin de garantizar la factibilidad de las obras, y terminó con la autorización a los municipios para recaudar dineros por obras nacionales de valorización, esta potestad la confirió a la Dirección Nacional de Valorización, en desarrollo de los artículos 183 de la Constitución Nacional, 129, 171, ordinales 4º y 9º, 195 y 237 del Código de Régimen político y Municipal, que separan los diferentes patrimonios de las entidades públicas, en bienes y rentas de la Nación de los departamentos y de los Municipios.

De conformidad con el art. 12 del Decreto aludido, la contribución de valorización, constituye gravamen real sobre la propiedad inmueble, en consecuencia debe anotarse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, en el libro denominado "Libro de anotaciones de Contribuciones de Valorización".

De capital importancia es el Art. 14 del Decreto 1604 que invistió de jurisdicción coactiva (que estaba reservada únicamente a los tesoreros municipales) a los funcionarios de los juicios (abogados de valorización) y a los tesoreros del Departamento de Valorización. (en otro capítulo transcribimos su texto).

Por otra parte este Decreto, cambia el tradicional concepto de "interés público local" que había hecho carrera en la legislación anterior, por el más genérico de "interés público" suprimiendo definitivamente el calificativo

restrictivo de "local" reforma que consideramos acertada, por cuanto vino a tecnificar y aclarar la situación confusa que venía presentando antes de su vigencia, en perjuicio tanto de las entidades de derecho público como de los intereses particulares.

Garantiza que los dineros recaudados, para obras públicas cumplirán específicamente su destinación como lo ordena la ley en consecuencia no serán distraídos estos ingresos en solucionar otras necesidades del Estado.

Crea la Dirección Nacional de Valorización, como dependencia del Ministerio de Obras Públicas Nacionales. Como bien podemos observar, en este Decreto se han dado las normas básicas sobre la materia.

El Decreto 1.804 de 15 de julio de 1.966, constituyó el Estatuto Orgánico de la contribución de valorización, por concepto de obras públicas nacionales.

En uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1.967, se dictó el Decreto Extraordinario 3160 de diciembre 26 de 1.968, por el cual se reorganizó el Ministerio de Obras Públicas Nacionales, modificando algunas de las disposiciones del Decreto 1604 de 1.966, en el sentido de regular con mayor precisión la institución jurídica de la contribución de valorización.

Durante la Administración del gran estadista Dr. Carlos Lleras Restrepo, se expidió el Decreto 1394 de 1.970. *que subrogó en todas sus partes el Decreto 1804 de 1.966 por consiguiente este último ya no rige.*

Según el artículo 1º del Decreto 1394 de 1.970, es el orgánico de la contribución de valorización en el orden nacional, reglamenta el Decreto Legislativo 1604 de 1.966, sobre el procedimiento que se debe seguir para hacer efectivo el recurso financiero de la contribución de valorización, por obras nacionales, y cubre toda la materia de valorización.

El Decreto que estamos comentando (1394 de 1.970) respeta la autonomía de los Departamentos y los Municipios y no es de forzosa aplicación, como lo vamos a ver a continuación con la transcripción de los siguientes artículos:

"Art. 90.- Para que el Distrito Especial de Bogotá o los municipios puedan cobrar contribuciones de valorización en su favor, en los términos de los artículos anteriores se requiere que la obra no fuere de aquellas que la nación ejecute financiandolas (sic) exclusivamente por medio de la contribución de valorización".

"Art. 91.- Corresponde a las asambleas departamentales reglamentar el cobro de la contribución de valorización de las obras de interés público que ejecute el respectivo departamento, de acuerdo con los términos del decreto legislativo #1604 de 1.966".

Ar. 92.- Las disposiciones del presente decreto, no limitan las facultades que para establecer, reglamentar y recaudar la contribución de valorización tienen el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, ni

las de los establecimientos públicos que por legislación especial están autorizados para cobrar esta contribución.

Sin embargo, los establecimientos públicos nacionales y las demás entidades descentralizadas de la nación podrán celebrar convenios administrativos con la Dirección Nacional de Valorización, para la distribución y recaudación de las contribuciones de valorización, por las obras de interés público que ejecuten tales entidades. En los casos de este inciso las contribuciones se distribuirán y liquidarán por la Dirección Nacional de Valorización, siguiendo las normas del presente decreto".

Las normas del Decreto 1604 de 1.966, son de estricta observancia, porque conforman la ley básica que desarrolla los principios constitucionales contenidos en los artículos 43 y 197 de nuestra carta política.

En Relación con estos dos decretos que en la actualidad son los soportes más firmes de la valorización colombiana, el comentarista Dr. Rafael Soto Pinedo (23) ha sentado la siguiente tesis doctrinaria:

"Pero como dentro de la potestad reglamentaria del presidente de la República está la de dictar el reglamento ejecutivo de las leyes (o decretos con fuer-

(23) Rafael Soto Pinedo.- ob. cit. pg. 122-123.-

za de ley), habiéndose dictado por este el decreto 1394 de 1.970 (agosto 6), " por el cual se reglamentan normas sobre valorización", deberá estudiarse hasta donde es reglamentario del decreto 1604, o de los artículos 32 a 36 del Decreto 3160 de 1.968; y hasta donde es sólo apenas orgánico del procedimiento únicamente aplicable a nivel nacional- por obras de interés público cuya contribución de valorización sea recaudable por la Dirección Nacional de Valorización dentro de las facultades concedidas por el art. 43 de la Constitución Nacional.

Decimos lo anterior, porque el art. 91 del Decreto 1394, que estudiaremos, establece que es atribución de las asambleas departamentales reglamentar el cobro de la contribución de valorización, de las obras de interés público que ejecute el respectivo departamento, de acuerdo con los términos del decreto 1604 de 1.966, y porque el art. 92, ibídem, indica que las disposiciones del susodicho decreto 1394, no limitan las facultades que para establecerla, reglamentarla y recaudarla tienen el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, ni las de los establecimientos públicos que por legislación especial (se exceptúan los establecimientos públicos que no disponen de estatutos) Están autorizados para cobrar dicha contribución, todo dentro de la Constitución y la ley (Const. Nal., art. 197).

A nuestro parecer no las limitan, si no las limitan no las comprenden. y sólo las comprenden no las obligan. y si no las obligan el carácter reglamentario

general ha perdido su objetividad. En este caso la reglamentación del decreto 1604 y de su reformatorio el 3160 por parte del 1394, no puede ser parcial, entendiéndose que la reglamentación, solo tenga efectividad respecto del nivel nacional. Si se admitiera, entonces habría sido imprescindible que cada norma reglamentaria hubiera tenido que expresar con toda claridad qué norma está reglamentada en forma general y cuál lo estaba únicamente para el ámbito nacional, En otra forma no se entendería donde está reglamentado para todos los niveles y cuándo está creando el estatuto especial para el nivel nacional.

Para nosotros, la confusión que se deriva de lo anterior, en que se acusa una ligereza de técnica jurídica es el olvido que ha motivado un error jurídico de grandes proporciones, pues no se supo manejar la idea de que hoy también pueden los entes inferiores (Departamentos, municipios) expedir decretos reglamentarios. En tales condiciones, es susceptible que estos últimos organismos, que tienen autonomía para dictar estatutos sobre contribuciones de valorización, dentro de la Constitución y la Ley, también pueden expedir decretos reglamentarios de esos estatutos".

Tanto el Decreto 1604 de 1966, como el Decreto 1394 de 1970 se refieren a obras de carácter nacional, y dejan incólume la autonomía de los departamentos, municipios y establecimientos públicos, para establecer, reglamentar y recaudar la contribución de valorización por obras proyectadas y realizadas por estas entidades administrativas secundarias cuyos Estatutos de valorización continúa en plena vigencia.

C A P I T U L O IV

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA RELACION TRIBUTARIA

Sujeto Activo.-

No existe discusión al respecto, el criterio es unánime de que el sujeto activo de la contribución de valorización, como el de las demás imposiciones tributarias es el Estado, ~~o las entidades secundarias de derecho público (departamentos, intendencias o municipios)~~ advirtiéndose que el estado goza de soberanía propia en tanto que las demás entidades secundarias, poseen también soberanía fiscal en forma subordinada, como una emanación del Estado.

Según las leyes que rigen la contribución de valorización, las obras de servicio público deben ser llevadas a término, por las entidades estatales. Los particulares jamás pueden adquirir la calidad de sujeto activo de los recursos tributarios. La función impositiva es privativa del Estado.

Sujeto Pasivo.-

El sujeto pasivo es la persona que jurídicamente está obligada a cancelar el tributo. El Dr. Fernández Cadavid (1) que nos ha guiado en este trabajo, se pronuncia en la siguiente forma:

"Sobre quien recae el Impuesto de Valorización, es decir a quien llama la ley a su pago? El artículo 3º

(1) Alberto Fernández Cadavid.- ob. cit. pg. 60 .-

de la ley 25 de 1.921, al crearlo dijo así: "Establécese el Impuesto directo de valorización consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local.." Sobre la anterior definición legal se han basado algunos para sostener que se grava con este impuesto especialísimo a las propiedades, con prescindencia de sus dueños, o sea, que el impuesto recae sobre los inmuebles que se beneficien con las obras, sin relación ninguna a sus propietarios. Y de aquí deducen inclusive, que el impuesto puede perseguirse en cualquier momento sobre el inmueble aunque este haya pasado ya a otras manos.

Esta cuestión debe aclararse. Porque entre nosotros no hay impuesto con el caracter de obligación real, propiamente dichas, o sea que establezcan una relación jurídica entre el Estado y la cosa, sin tener en cuenta para nada una persona natural o jurídica. Esto no debe confundirse con que, por excepción y mediante disposiciones expresas de la ley, algunos impuestos pueden constituir gravamen real sobre la propiedad afectada, es decir garantía accesoria a la obligación principal, una cosa no puede ser sujeto de obligaciones, solo las personas pueden obligarse. Los impuestos en general, se asimilan a los derechos personales o créditos que define el art. 666 del Código civil, derechos que son aquellos que solo pueden reclamarse de ciertas personas que, por un solo hecho suyo o la sola disposición de la ley, han contraído las correspondientes obligaciones: "El sujeto del impuesto es la persona que lo paga". afirma el pro-

fesor Esteban Jaramillo en su "Hacienda Pública".
 porque no hay cuando influye la distinción teórica un-
 acostumbrada en la ciencia fiscal entre impuestos r
 reales y personales, con que estas calidades los con-
 viertan jurídicamente en obligaciones reales y perso-
 nales, cuestiones muy diferentes".

De conformidad con el art. 3º del Decreto 1394 de 6
 de agosto de 1.970:

- "La contribución de valorización es un gravamen real
 y personal que afecta a los inmuebles que se benefi-
 cian con la ejecución de obras públicas y a los po-
 seedores materiales de los mismos".

Como gravamen real, recae directamente sobre el bien
 raíz sin tener en cuenta quien es el propietario o poseedor
 material, y debe inscribirse en el "Libro de Anotaciones de
 Contribuciones de Valorización", que es obligación llevar
 en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Pri-
 vados. Diligencia que sirve de garantía para el pago de la
 contribución. Cancelación que debe hacerla el propietario
 inscrito o tabular del bien afectado por las obras públicas.
 Es más no solo, el propietario inscrito es sujeto pasivo de
 gravamen, sino también por ministerio de la ley en la actua-
 lidad obliga al poseedor material, es decir a aquel que está
 ocupando el inmueble con ánimo de señor y dueño, sin título
 (escritura pública). De acuerdo con nuestro Código Civil
 al poseedor se lo reputa dueño, mientras no se demuestre
 lo contrario.

Afortunado estuvo el legislador al hacer esta innova-
 ción, porque en nuestro país existen todavía muchas propie-

dades raíces en manos de poseedores materiales, quienes por incuria o con el fin de substraerse a los impuestos no han legalizado sus derechos.

La norma transcrita tiene al algunos antecedentes en las leyes 88 de 1.940 art. 13, 110, de 1.941, art. 8º y 79 de 1.946. art. 11 que convierten el impuesto de valorización en gravámen real sobre la propiedad, para el caso de obras de desecación y riego.

Personas beneficiadas con las obras.

De conformidad con nuestras leyes vigentes sobre la materia las personas beneficiadas con las obras realizadas por el sistema de valorización no son otras sino los sujetos pasivos de la relación tributaria, es decir, el propietario inscrito, el poseedor material, o las personas jurídicas cuyos bienes no estén adscritos a un servicio público.

Si el beneficio lo recibe el propietario inscrito, éste debe cargar con la obligación de la contribución de valorización. Si el beneficiado es el poseedor material, lógicamente responderá hasta concurrencia del beneficio que le reporta la obra, lo propio sucede con las propiedades que no prestan un servicio público.

Con gran acierto el Honorable Concejo de Estado dijo en sentencia de 13 de marzo de 1.942 (A.XXIV, T.XLVIII):

"El sujeto pasivo de esta tributación no puede ser otro que el dueño del inmueble en el momento de efectuarse la obra".

Y no podía ser de otra manera, porque el fundamento ético jurídico de la Contribución de Valorización, es gravar a quien aumenta el valor de su patrimonio con motivo de una mejora que beneficia especialmente un inmueble de su propiedad. Por consiguiente es este beneficio del capital del propietario o poseedor material del inmueble el que determina la aparición del fenómeno tributario.

Por estas razones, el gravamen no puede recaer sobre el dueño (o poseedor material) del bien raíz, en la época de liquidar el tributo, si cuando se hizo la obra que lo causa era otro el propietario, debiendo responder este último del pago de la contribución, ya que él, al sacarlo de su patrimonio lo vendió ya valorizado. Es de frecuente ocurrencia, cuando se derraman gravámenes, con posterioridad a la realización de las obras que el propietario inscrito del inmueble sea otro y nó el que en realidad se benefició. En estos casos, debe procederse a liquidar la contribución de valorización en cabeza de quien obtuvo el lucro económico con la mejora pública que le representan dichos trabajos, por haber sido dueño de la propiedad durante su ejecución.

Objeto de la Contribución de Valorización.

El objeto de la Contribución de Valorización, no es otro que el mayor valor que adquiere un inmueble después de realizada la obra pública, en otras palabras la "plus-valía" el aumento de precio al que pudiera venderse con motivo de la obra nueva.

De acuerdo con el art. 4º del Decreto 1394 de 1.970

para estimar o calcular ese mayor valor se señala un plazo de cinco (5) años después de la terminación de la obra, no nos explicamos el por qué de este término, que en nuestro concepto no obedece a ninguna apreciación técnica o de conveniencia, por cuanto es obvio que una vez terminada una obra de interés público, el valor venal de la propiedad adquiere un incremento económico de alguna consideración.

Sistemas políticos Económicos Modernos.

A partir del momento en que la sociedad se organizó en Estado, surgió la necesidad de arbitrar recursos, para llenar los fines que éste se proponía, recursos cuyo soporte pesa sobre los particulares, el monto debe consultar la capacidad económica del contribuyente, dando nacimiento a la ciencia de la Hacienda Pública, en su desarrollo observamos cuatro etapas bien definidas: a.-) la patrimonial; b.-) la feudal; c.-) la tributaria; d.-) la impositiva.

En el estado liberal lógica consecuencia de la Revolución francesa de 1.789, que avanzó hasta la primera guerra mundial de 1.914, la actividad estatal se reducía a tutelar la más absoluta libertad del individuo, mediante la práctica de la política del Estado Gendarme. El principio de "Laissez faire" "Laissez Passer" (dejad hacer) (dejad pasar) que el mundo se arregla por sí mismo, orientó toda su filosofía, atribuido a Gournay (2) ministro del comercio francés del siglo XVIII, y vulgarizado a partir de la publicación de "La Riqueza de las naciones" de Adam Smith.

(2) Jean Claude M.V. Gournay. "Diccionario Hispánico Universal. Edt. Jackson México, 1960-5ª Edición Tomo II p.235.

La economía colectivizada o intervenida caracteriza al estado socialista, en tanto que el Estado Social o Socialismo de Estado se practica una economía mixta o parcialmente intervenida, que tiene su más completo desarrollo en los países del tercer mundo.

En nuestro país tiene predominio la hacienda clásica liberal, con pazos vacilantes se avanza hacia el sistema de economía mixta, fundándose en la economía del gasto, el equilibrio del presupuesto, la neutralidad de la actividad financiera frente a la situación socio-económica y el sostenimiento de los servicios públicos procurando la estabilidad social.

Bienes de uso Público y Bienes Fiscales.

La diferencia que existe entre los bienes de uso público y los bienes fiscales, la fija acertadamente el artículo 674 del Código Civil Colombiano:

"Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la república.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

Los bienes de uso público de propiedad de la nación, los departamentos y los municipios, son inembargables, inalienables, e imprescriptibles, se encuentran fuera del comercio y no son materia de ningún gravamen, por consiguiente no son objeto de valorización. En cambio los bienes fiscales de las entidades públicas, cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, conforman el patrimonio disponible del Estado, con los cuales se pueden obtener ganancias, se valorizan como cualquier otro bien privado y en consecuencia deben ser gravados cuando se lleve a efecto una obra por el sistema de valorización con la contribución de valorización correspondiente al mayor valor adquirido por el inmueble, es decir de acuerdo al beneficio que reciba el propietario.

Propiedades de la Iglesia Católica.

La ley 35 de 1.888, aprobatoria del Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia, el 31 de diciembre de 1.887 en su art. 6º, en forma terminante establece:

"Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las demás propiedades particulares: se exceptúan sin embargo, los edificios destinados al culto, los seminarios conciliares y las casas episcopales y curales que no podrán nunca gravarse con contribuciones ni ocuparse o destinarse a usos diversos".

Aparte de los bienes exceptuados por la disposición legal transcrita anteriormente, todas las demás propiedades raíces eclesiásticas soportan la contribución de valoriza-

ción. Como vemos esta ley trata a la Iglesia católica, con deferencia especialísima, es discriminatoria, porque hace caso omiso de la existencia en nuestro país de otras religiones cuya práctica se permite por mandato constitucional, porque en Colombia existe libertad de conciencia y de cultos.

En la ciudad de Pasto, en donde la mayor parte de los centros docentes se encuentran regentados por comunidades religiosas (católicas) existen varios templos, capillas, conventos y casas episcopales y curales, exentas de contribuciones, exenciones que han ocasionado dificultades fiscales al municipio que se ha visto en la necesidad de absorber los gastos que las obras públicas demandan, en la proporción que le hubiera podido todar a la Iglesia, por concepto de valorización.

C A P I T U L O V

LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACION FRENTE AL
DERECHO ADMINISTRATIVO.

El proceso administrativo orientado a establecer, liquidar, distribuir y recaudar la contribución de valorización, puede dar origen a las acciones contencioso administrativas, por parte de las personas obligadas, cuyas pretensiones pueden dirigirse contra los actos generales o contra los actos particulares de conformidad con lo establecido por el art. 98 ordina 3º del Código Contencioso Administrativo.

El tribunal Administrativo de Cundinamarca ha decidido que la acción pertinente, puede instaurarse dentro de los cuatro meses, después de quedar agotada la vía gubernativa.

Teniendo en cuenta que no existe diferencia sustancial científica entre las nociones contribución e impuesto, El Consejo de Estado no tiene un concepto uniforme, en algunos casos ha mantenido el criterio de que se trata de un impuesto, y por lo tanto, ha considerado implícitamente que el término de caducidad es de tres meses.

Existiendo dos acciones judiciales, según las pretensiones se dirigen contra los actos generales o contra la resolución, liquidadora de la contribución, la primera podrá instaurarse en cualquier tiempo, en tanto que la otra es materia de controversia. Sobre si se trata de un acto administrativo (Código Contencioso Administrativo art. 83) o de una revisión en juicio de impuestos (arts. 271 y siguientes) C.C. AM.) En no pocos casos la semejanza ha dado origen a serias confuciones.

origen a serias confuciones.

Según el chileno Eleazar Gómez Rodríguez (3) cuando el contribuyente reclama contra la Resolución, que le fija una contribución, no está interponiendo demanda si sus pretenciones van encaminadas ha demostrar que no está obligado al pago de la asignación por ser inconstitucional o ilegal la obligación fiscal. Por el contrario inicia un cambio ante la formulación de un cobro que juzga improcedente y el cual ha sido declarado unilateralmente por una resolución administrativa, que constituye un poder de autoridad de la Administración Pública.

En cambio existirá acción de revisión en juicio de impuestos, si la pretención se dirige a obtener la modificación de los guarismos liquidados, por errores contables. Respetamos el autorizado criterio del tratadista Gómez Rodríguez, empero discrepamos, por cuanto al pretender demostrar el particular que un acto de la administración viola o está en contra de los ordenamientos constitucionales o legales debe acudir en demanda ante la autoridad competente para hacer valer sus derechos.

El jurista español Fernando Albi, sostiene que son modos de gestión la serie sistemática de fórmulas legales, de caracter orgánico funcional y financiero, a los cuales

(3) Eleazar Gómez Rodríguez.- "Poder judicial y Proceso Administrativo. Santiago. Edit. Jurídica de Chile. 1.966. pg. 115.-

a de ajustarse la actividad de la administración pública, para realizar sus fines peculiares mediante la localización de porciones de competencia en estructuras adecuadas sometidas a un régimen especial.

En el concepto de este profesor advertimos cuatro ideas básicas:

1.- Principio general:

Serie sistemática de fórmulas legales. Se recoge en esta expresión la ordenación armónica y la palabra fórmula equivale a modo predeterminado.

2.- Alcance del concepto:

Orgánico, funcional, financiero, A la entidad oficial que decida emprender la realización de una actividad de su competencia, ha de plantearse, en primer lugar, un problema financiero que será decisivo para la elección de la modalidad gestora, nos referimos al costo de la empresa, al procedimiento inicial para la institución básica y al sostenimiento y el desarrollo posterior de aquella.

Competencia por Razón de la Cuantía.

De conformidad con el art. 32, literal a) del Decreto Ley 528 de 1.964, a los tribunales Administrativos, les compete conocer en única instancia de las controversias sobre el monto, la distribución o asignación de los impuestos nacionales, departamentales o municipales, cuando la cuantía es inferior a (\$10.000.00) el literal c) de la disposición anterior sólo habla de impuestos, nada dice en relación con las contribuciones, este vacío no ofrece ningún obstáculo insalvable para aplicar el artículo transcrito.

Las reclamaciones que se promuevan por "Contribuciones Nacionales de Valorización" de cuantía superior a diez mil pesos tendrán únicamente una instancia ante el Consejo de Estado.

La competencia jurisdiccional, por reclamaciones contra liquidaciones por contribuciones de valorización, por obras nacionales, departamentales o municipales que se ejecuten por el sistema de valorización, tiene las mismas instancias.

Términos de Caducidad:

Sobre éste fenómeno jurídico el doctrinante Dr. Rafael Soto Pinedo (4), clarifica la situación. Con gran agudeza mental crítica, la interpretación y el alcance que concede a la ley el Honorable Consejo de Estado, consideramos de recibo sus argumentos, en consecuencia aquí los consignamos:

"Puesto que ya quedo establecido que las acciones, y a veces las pretensiones, pueden interponerse no solo contra las liquidaciones definidas, sino contra las provisionales para que se haga una nueva, las demandas que pueden instaurarse contra una contribución de valorización, no siempre se dirigen contra la resolución que liquide definitivamente el monto asignado. En consecuencia alejándonos del criterio jurisprudencial de la sección 4ª del Consejo de Estado con la excepcio-

(4) Rafael Soto Pinedo.- ob. cit. pg. 194-195.-

ón del consejero Miguel Lleras Pizarro, estimamos que la acción de plena jurisdicción puede incoarse dentro de los cuatro meses, después de agotarse la vía gubernativa y no dentro de los tres meses, como se exige en los juicios sobre impuestos (Código Contencioso Administrativo, art. 273).

Repitiendo lo dicho en puntos anteriores consideramos que el criterio de nuestro máximo tribunal administrativo ha estado conducido por la vieja idea que rigió durante más de treinta años, en que se consideró el recurso o institución financiera que ahora se estudia, como un impuesto y no como una contribución la cual, para estos efectos, no puede recibir el mismo tratamiento analógico de los impuestos. Estas dos nociones no son conceptos tautológicos.

El proceso tributario de los impuestos está regido por disposiciones legales distintas del proceso administrativo de las Contribuciones de Valorización. El primero se rige actualmente por los decretos 1715 de a. 1960, y 1651 de 1.961. El segundo por el Decreto 1604 de 1.966 y normas que lo reglamentan. Ambos procedimientos son distintos no admiten aplicaciones analógicas".

Quién puede demandar.

El interés para demandar le asiste a la persona natural o jurídica a quien se le exige el pago de una contribución de valorización por obras de carácter público. En esta materia sobre el ejercicio de la acción de nulidad y de plena jurisdicción ya sea en interés de la ley o en bien del interés particular violado. Es así como la acción de nulidad

nulidad, la tiene todo ciudadano en tanto que la acción de plena jurisdicción le corresponde ejercerla a la persona afectada en su interés particular por un acto de la administración; en tal virtud la sentencia que se profiere en un juicio de nulidad produce efecto (erga omnes) para todo el mundo. Mientras que la que se produce en juicio de plena jurisdicción solo produce efectos (inter-partes) entre las partes. En este caso son procedentes ambas acciones pues se trata de un proceso administrativo que se inicia con disposiciones de carácter general, las que pueden demandarse por la vía de la simple nulidad, dentro de la cual se puede solicitar o la suspensión provisional", de acuerdo con el art. 98 Ord. 3º del Código Contencioso Administrativo, no hay lugar a suspensión provisional, en las acciones sobre el monto, distribución o pago de impuestos, contribuciones o tasas, cuando se trate de un acto de carácter general creador o regulador del tributo.

C A P I T U L O VI

EL DESPERTAR DE UNA CIUDAD

La ciudad de Pasto, una de las más antiguas de Colombia, como que su fundación se remonta al año de 1.539, por el adelantado español Lorenzo de Aldana, ha tenido un lento desenvolvimiento como centro de desarrollo urbano. Entre otras causas de su atraso, podemos anotar: La carencia de vías de comunicación que la mantuvieron por largo tiempo aislada del mundo, hasta el año de 1.929, época en la cual se suscitó el conflicto "Colombo-Peruano" y el gobierno colombiano para transportar sus tropas, armamentos, vituallas, etc, indispensables para la guerra se vió en la necesidad ineludible, de construir la carretera de emergencia que nos une actualmente con el resto del país. Vía que se encuentra al borde de desaparecer por su mala conservación e imprudencia de los conductores que la usan con vehículos de gran tonelaje, para el cual no está adecuada, con sobrada razón se la conoció con el nombre de "carretera Sánchez Cerro" (nombre del dictador peruano que originó el conflicto bélico) por otra parte

Por otra parte la carencia de energía eléctrica no ha permitido su industrialización. Hasta hace muy pocos años (30 años aproximadamente) la ciudad de Pasto tenía el aspecto de un pueblo sumido en el oscurantismo de la Edad Media, con las características y problemas propios que distinguen a una población marginada de un país del tercer mundo. De cuyo estado de postración trata de salir en la actualidad, en forma desordenada, puesto que no cuenta con un verdadero plano regulador ni "plan piloto", dando oportu-

tunidad al nacimiento de barrios piratas, carentes de los más elementales servicios públicos, como son: alumbrado eléctrico, agua potable y alcantarillado. Las autoridades municipales de todos los tiempos, han sido inferiores a su cometido, porque han permitido que intereses subalternos proliferen convirtiendo a la ciudad en un pueblo anarquizado en su desenvolvimiento urbanístico.

Nuestra Legislación Municipal.

Se ha dicho con acierto que el arma del progreso de los pueblos es el sistema de valorización. La Ley 63 de 1.938, autorizó a los municipios capitales de departamento para establecer, recaudar e invertir el Impuesto de Valorización. Nuestro legislador Municipal ausente de estas formas de adelanto, tardó dos largos lustros para aprovechar la bondad de la ley, que constituye un eficaz elemento de transformación, he aquí su texto-:

"Art. 1º.- Extiéndese a los municipios referidos en los artículos 1º y 2º, de la ley 89 de 1.936, la facultad conferida al de Bogotá por medio del ordinal d) del artículo 1º de la ley 195 de 1.936, sin perjuicio de la reglamentación de carácter general que posteriormente haga el Congreso.

Art. 2º.- En consecuencia quedan autorizados esos Municipios, para establecer, organizar, recaudar e invertir el impuesto de valorización, pero los acuerdos que se expidan en desarrollo de esta autorización no tendrán validéz hasta que reciban la aprobación expresa del respectivo Gobernador o Intendente".

El Concejo Municipal de Pasto, expidió el acuerdo N° 8 de marzo 12 de 1.943, mediante el cual se estableció el Impuesto de Valorización. Estatuto que a pesar de la buena voluntad de acertar de los ediles, en la práctica no dió los resultados que se esperaba. Carente de técnica permitió que los dineros recaudados por concepto de la construcción de obras públicas, fueran a ingresar los fondos comunes municipales cambiando así su destino específico para el cual se cobró la contribución de valorización. Los contribuyentes no concieron a dónde había ido a parar sus aportes, con los cuales se les aseguró la realización de obras locales, cayendo el sistema en el más vergonzoso descrédito.

Con el fin de rescatar la confianza del contribuyente en el gobierno y darle mayor seriedad al proceso de valorización. El ejecutivo municipal por medio del Decreto N°69 de mayo 8 de 1.953, reglamentó el acuerdo N° 8 de 1.948 y creó el fondo rotatorio de valorización. En el capítulo XI., art. 71 estableció:

"Créase dentro del presupuesto municipal el fondo rotatorio de valorización", como cuenta especial y separada de la contabilidad del Distrito".

Este fondo estará a cargo del Tesorero Municipal. Y funcionará a parte de los restantes fondos municipales."

Ordenamiento que desafortunadamente en la práctica ha constituido letra muerta, los funcionarios encargados de hacerlo cumplir han ignorado completamente su espíritu.

Los tesoros municipales no han tenido reparo en desconocer el sentido de la disposición, y pretextando penuria fiscal (mal crónico en nuestro medio) por la que atraviesa el municipio, los dineros recaudados de los contribuyentes por obras de valorización, se emplean en cubrir obligaciones de otro orden, conducto que invade el ámbito penal, como que configura un peculado impropio.

El acuerdo Nº 3 de febrero 22 de 1.957, con mayor propiedad incorporó dentro de nuestra legislación municipal, el sistema de valorización. Nos parece de suma importancia transcribir el capítulo primero, que comprende tres artículos fundamentales:

"Art. 1º.- Procédese a hacer efectivo el impuesto de valorización, que como una contribución directa, están obligados a pagar los contribuyentes, y que se exigirá de conformidad, con las normas del presente acuerdo."

Art. 2º.- El impuesto de valorización consiste en una equitativa contribución pagada por los propietarios de bienes raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, cuya cuantía, procedimiento, sistema de contribución y pago, y en general todo lo que con el impuesto se relacione se determinarán según el presente estatuto y con base en las disposiciones legales que crean y establecen el mencionado gravamen".

"Son obras de interés público local aquellos que el Estado, por medio de la nación, el departamento, el municipio o cualquier otra entidad de carácter público

Procede a construir con miras a las necesidades generales, pero cuya ejecución produce un beneficio directo y especial a determinadas propiedades raíces que por su situación se encuentran en forma más inmediata vinculadas a tales obras.

Se consideran como obras de interés público local, entre otras las siguientes:

- A.- Apertura, rectificación, ensanche, arreglo, pavimentación, arborización, alumbrado, ornamentación, y embellecimiento de calles, avenidas, paseos, plazas y caminos dentro del municipio;
- b.- Construcción de colectores, alcantarillados y acueductos;
- c.- Construcción de campos de deporte, clubes, piscinas de natación, jardines y zonas verdes y demás obras públicas destinadas al deporte y esparcimiento en general;
- d.- Construcción de puentes;
- e.- Canalización de ríos y quebradas;
- f.- Cobertura y rectificación de quebradas y zanjones;
- g.- Construcción de diques para evitar inundaciones;
- h.- Deseccación de pantanos y tierras anegadizas;
- i.- Irrigación de terrenos; y
- j.- Construcción de obras para la higienización y sanificación de tierras".

Observamos que en el art. 1º, se ordena hacer efectivo el Impuesto de Valorización como una contribución directa (que debe pagarlo el dueño de bienes inmuebles beneficiado con las obras) confundiendo el impuesto con la contribución

Sus diferencias sustanciales y proyecciones en el campo tributario, nos merecen capítulo aparte.

El art. 2º, hace recaer el Impuesto de valorización, sobre los propietarios de bienes raíces, que se benefician con obras de interés público local. Se vuelve a confundir los términos impuesto y contribución, como si se tratara de sinónimos, al establecer el Impuesto de valorización como una "equitativa contribución".

En el art. 3º, se determinan cuales son las obras que se consideran de interés público local y en vía de ejemplo se hace referencia a algunas, disposición que en nuestro concepto no es taxativa sino enumerativa, de manera que a más de las consignadas aquí, pueden existir otras que den origen al cobro de la contribución de valorización.

El legislador municipal, siguió las orientaciones de los estatutos de valorización, más avanzados del país como los del Distrito Especial de Bogotá, de Medellín y de Cali, ciudades importantes que gracias al sistema de valorización constituyen un ejemplo de progreso, por la excelente organización de los servicios públicos, belleza urbanística, próspera industria y cotizados centros comerciales.

El Acuerdo No 3 de 1.957, estuvo vigente hasta el 5 de septiembre de 1.963, fecha en la que se sancionó por el Alcalde de Pasto, el Acuerdo No 10 de agosto 27 de 1.963; "Por el cual se reglamentan el Gravamen de Valorización y se organizan las Dependencias Administrativas correspondientes.". El Ejecutivo municipal, teniendo en cuenta las necesidades por las cuales atraviesa la ciudad, su avance

urbanístico, y la urgencia de actualizar los ordenamientos legales, llevó a la consideración, de la entidad legislativa un proyecto de ley, que ambientaba en nuestro medio las disposiciones municipales, mas aconsejables que habían dado optimos resultados en Bogotá, Cali, Medellín, Entrerriós, Neiva y Armenia, que despues de recibir los debates reglamentarios en el seno del Consejo, sin que sufriera modificación alguna, se convirtió en el Estatuto de Valorización que hoy nos rige.

FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DE VALORIZACION

El departamento de Valorización Municipal, funciona con plena autonomía, independiente del Municipio, consultando en toda su extensión el sentido del art. 14 del Decreto Legislativo 1604 de 1.966, mediante el cual el Abogado y el Tesorero de Valorización cuentan con fuerza coercitiva para cobro y recaudo de la contribución de valorización. E aquí su texto:

"Para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá, se seguirá el procedimiento especial fijado por el Decreto Ley 1735 de 17 de julio de 1.964, y prestará mérito ejecutivo la certificación sobre existencia de la deuda fiscal exigible que expida el jefe de la Oficina a cuyo cargo está la liquidación de estas contribuciones o el reconocimiento hecho, por el correspondiente funcionario recaudador.

La organización que para el recaudo de las contribuciones de valorización, establezcan la Nación, los Departamentos, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá, deberán crearse específicamente, los cargos de los funcionarios, que han de conocer de los juicios por jurisdicción coactiva, tanto en primera como en segunda instancia. Dichos funcionarios quedan investidos de jurisdicción coactiva, lo mismo que los tesoreros especiales, encargados de la recaudación de estas contribuciones".

Con esta disposición, definitivamente el legislador Nacional, terminó con el abuso que se venía cometiendo por parte de los Tesoreros municipales, con los dineros de los contribuyentes, al cambiarles el destino para el cual fueron recaudados.

El Departamento de Valorización cuenta con un Director, nombrado por el Alcalde, que debe acreditar título de ingeniero o economista. Un empleado encargado del control previo. Cuatro secciones: a.) La Sección Técnica; integrada por dos (2) ingenieros, dos (2) dibujantes. dos (2) comisiones de Topografía que tienen bajo su dependencia: dos (2) topógrafos, dos (2) cadeneros y un (1) estaquero. b.) La Sección jurídica; integrada por un (1) abogado jefe, un (1) abogado executor, un (1) secretario ayudante, una (1) mecanógrafa, tres (3) citadores. c.) La Sección Tesorería, compuesta por: un (1) tesorero pagador, un (1) jefe de kardex y un (1) ayudante de kardex, y d.) Una sección de contabilidad, compuesta por: un (1) contador y un (1) ayudante de Contabilidad.

El auditaje está a cargo de un empleado, dependiente de la contraloría municipal. Esta nómina de empleados sobrepasa los cien mil pesos mensuales (\$100.000.00.00) sueldos que son pagados por los propios contribuyentes, puesto que al costo de las obras se les aumenta, hasta un 30% por concepto de gastos de administración.

La mayoría de las obras, se realizan mediante contratos celebrados por el Departamento de Valorización con Ingenieros particulares.

El Municipio no garantiza la calidad de las obras ni su duración quedando el contribuyente completamente desamparado, y corre el riesgo de que al poco tiempo le vuelvan a cobrar valorización para cubrir los gastos que demandan las reparaciones por los daños que sufran las obras, riesgos que debían estar a cargo de la Administración municipal.

De conformidad con el art. 90 del Decreto 1394 de agosto 6 de 1.970, los municipios pueden cobrar contribución de valorización, por obras realizadas, por la nación, que no hayan sido financiadas exclusivamente por la Dirección Nacional de Valorización, y cuando esta entidad lo autorice; la obra nacional debe estar situada dentro del perímetro urbano de allí la importancia de conocer con exactitud los límites que comprenden el perímetro urbano. Creemos de importancia recordar cual es la zona urbana de nuestra ciudad capital.

En el año de 1.957, se demarcó el perímetro urbano de Pasto, mediante la expedición del Decreto #293, de fecha diciembre 7, el texto es el siguiente:

DECRETO Nº 293 DE 1.957

(Diciembre 7)

Por el cual se demarca la zona urbana de Pasto.

El ALCALDE MUNICIPAL DE PASTO, en uso de sus atribuciones legales y en especial de las que le confiere el Decreto Ley # 0155, de 1.957, y

C O N S I D E R A N D O :

- a.- Que la capital del Departamento de Nariño, carece de un instrumento sustantivo oficial que señale una zona urbana;
- b.- Que las autoridades de Catastro, carecen de ese instrumento para fijar los avalúos correspondientes dentro de las categorías urbana y rural de la propiedad;
- c.- Que es igualmente indispensable dicha demarcación, para efectos del censo de población de la cabecera del Distrito, para la organización administrativa, para la delimitación de urbanizaciones, autorización y ubicación de algunos edificios y otras obras que por circunstancias especiales o por disposiciones legales deben construirse fuera de la zona urbana;
- d.- Que la Ley 88 de 1.947, ordenó a los Concejos Municipales el señalamiento del área urbana de las poblaciones y que en la actualidad dicha función corresponde a los Alcaldes Municipales en virtud del Decreto # 0155 de 1.957.
- e.- Que es conveniente dictar las medidas necesarias para el desarrollo de la ciudad y para la buena marcha de la administración;

D E C R E T A

D E C R E T A :

Art. 1º.- Fíjase la zona urbana de la ciudad de Pasto, por la siguiente linderación: Partiendo del kilómetro cuatro (4) de la carretera del Norte, en dirección hacia el Occidente, pasando por encima del Cementerio de Nuestra Señora del Carme, hasta el pié de la cantera Tescual, sigue en línea imaginaria por el pié de la Hacienda Pinasaco hasta la tenería de don Francisco Muriel, de allí en línea imaginaria sube hacia el suroeste hasta encontrar la quebrada del Huevo Hondo, de la Hacienda Toro Alto, de propiedad del Hospital San Pedro, cortando en su altura hacia el Oriente a encontrar el camino que conduce a la Sección de Mapachico, en el punto que separa el potrero "El Chilco de la misma Hacienda Toro Alto, de este punto hacia el sureste, atravesando la Hacienda de los señores Santacruz Astorquiza, por el pié del pueblo de Anganoy, comprendiendo dentro de la zona urbana el Asilo de Alienados de Nuestra Señora del Perpetuo Socorro, sigue de allí en línea imaginaria a encontrar la Hacienda San Miguel, y de este punto hacia el kilómetro cuatro (4) de la carretera al Sur. De allí hacia el Oriente en línea imaginaria hasta encontrar el punto denominado la Estrella del Oriente, en la carretera del Oriente. De este punto siguiendo el camino que conduce a Buesaquillo, por el frente de la Escuela Correccional a encontrar el cause del Acueducto Público, de allí al Occidente en línea imaginaria a encontrar el kilómetro cuatro (4) de la Carretera del Norte, punto de partida.

Art. 2º.- La presente limitación de zona urbana de Pasto, sirve para los efectos señalados, en los considerandos de este Decreto.

Art. 3º.- Este Decreto regirá a partir de su aprobación por parte del Gobierno Departamental.

Comúníquese y cúmplase.

Dado en Pasto, a los siete días del mes de diciembre de mil novecientos cincuenta y siete.

El Decreto anterior lleva la firma del señor Alcalde Dr. José María Salazar Albán y de sus sucretarios. Se trata de una zona urbana amplia y de proyecciones futuristas innegablemente.

El Estatuto de Valorización debe aprobarlo el Gobernador?

Algunos tratadistas afirman que el Estatuto de Valorización debe aprobarlo el Gobernador o Intendente del Departamento o Intendencia respectivamente, para entrar en vigencia. Este hecho constituye un requisito esencial, de lo contrario estaríamos frente a un acto "inexistente". Otros por el contrario sostienen que el concepto anterior es injurídico, y basta la sanción del Alcalde para que se configure legalmente un acto completo, por cuanto en su criterio no requiere aprobación ulterior del Gobernador o Intendente, según el caso.

Historia Legislativa del Impuesto de Valorización en función de la Autonomía Municipal

Para avocar el fondo del problema planteado en el aparte anterior examinaremos la historia legislativa del impuesto de valorización, en función de la autonomía Municipal.

El régimen municipal de que tratata la Ley 4ª de 1913, en el caso de las facultades conferidas a los Concejos Municipales, fué igualitario hasta la expedición de la Ley 72 de 1.926, en que el legislador reconoció una especie de mayoría de edad al Municipio de Bogotá, el cual en virtud de esta autorización, alcanzó atribuciones desconocidas para el resto de los municipios colombianos, empero el mismo legislador conciente de que otros municipios habían dado muestras de madurez suficiente para administrar a cabalidad sus propias rentas, extendió estos privilegios mediante la expedición de la Ley 89 de 1.936, a los municipios capitales de departamento.

El régimen de valorización, reviste caracteres especiales y fué otorgado pausadamente, habida consideración a la poca experiencia administrativa de los municipios, consultando al propio tiempo su escaso desarrollo demográfico y su precaria economía.

Con la Ley 25 de 1.921, se limitaron los casos en que podía establecerse este impuesto, disposiciones posteriores han ampliado ostensiblemente su radio de acción tales como la Ley 1ª de 1.943, Decreto Ley 868 de 1.956, Decreto 1604 de 1.966, y Decreto 1394 de 1.970.

En vigencia de la ley 89 de 1.926, que amplió las ventajas concedidas al Distrito Especial de Bogotá, a los municipios capitales de departamento y a otros municipios en razón de sus rentas propias, se expidió la ley 63 de 1.938, que facultó a los municipios para establecer el Impuesto de Valorización, organizarlo, distribuirlo, recaudarlo e in-

vertirlo condicionando la validéz jurídica de estos actos administrativos a la aprobación del respectivo Gobernador o Intendente.

9 La Ley 1ª de 1.943, en su art. 18, autorizó a los municipios capitales de departamento, y a los municipios con más de 25.000 habitantes, para exigir el Impuesto establecido por las leyes 25 de 1.921 y 195 de 1.936 que pueden hacerlo efectivo sin sujeción a normas legales anteriores. Esta situación ha dado lugar a una dualidad de interpretaciones. Algunos tratadistas consideran que la exoneración de "aprobación ulterior" de que trata el art. 18 de la ley 1ª de 1.943, se refiere exclusivamente a la exigibilidad de las contribuciones, otros no le dan este alcance, por cuanto las leyes anteriores aun cuando limitan el acto a una condición no hacen separación de facultades, sino que se comprende en un todo: el establecimiento impositivo, el recaudo, y la organización e inversión. Estas última interpretación cobra mayor fuerza en el art. 19 de la misma ley 1ª, pues establece que los municipios distintos a capitales de departamentos y aquellos que no tengan o excedan de 25.000 habitantes, podrán establecerlo, recaudarlo e invertirlo para obras de interés público local, que previamente sean juzgadas como tales y oportunas por el Gobernador o intendente respectivo a contrario sensu, los municipios privilegiados por mandato de la ley 1ª de 1.943, tienen las mismas facultades, pero quedaron exonerados de la "ulterior aprobación" a que nos estamos refiriendo.

Nos parece que esta última forma de interpretar la ley es la que mejor consulta su verdadero espíritu.

En el inciso 2º. del mismo art. 19, se establece: que los planos, presupuestos y derrame del impuesto de valorización, a los contribuyentes, no tendrán efecto sin la aprobación del gobernador o Intendente. En otras palabras, esto significa, que aún en aquellos municipios menores la obligación de ulterior aprobación, de planos, presupuestos y derrame impositivo, quedan exonerados de esos requisitos, cuando ya tienen establecido el impuesto de valorización; más tarde, en el año de 1.956, mediante el Decreto Extraordinario 868, teniendo en cuenta el desarrollo de algunos municipios, a estos se extendió las facultades de que venían gozando aquellos municipios considerados "mayores de edad", se exigió que tuvieran rentas anuales propias superiores a los dos millones de pesos (\$2.000.000.00).

Algunos comentaristas, consideraron que la exoneración del art. 18 de la ley 1ª de 1.943, sólo abarcaba el fenómeno de la exigibilidad impositiva.

Para aclarar cualquier género de dudas, el Decreto Legislativo 1604 de 1.966, en su art. 17 en forma terminante y definitiva estableció:

"Declárase el alcance del art. 18 de la ley 1ª de 1.943 en el sentido de que los acuerdos sobre contribuciones de valorización, no necesitan para su validez, de la aprobación expresa del respectivo Gobernador o Intendente"

Esto quiere decir que al referirse a los "acuerdos sobre contribuciones de valorización" abarca el sistema existente o sea el conjunto de facultades que para tal fin se requieren, como son el establecimiento del impuesto, orga-

nización del mismo, recaudo e inversión de los dineros pagados por los contribuyentes, que comprende tanto a los municipios capitales de departamento, como aquellos que cuentan con o más de 25.000 habitantes, que fué el límite de materia dado por el legislador, para los casos de aplicación especial de las normas sobre establecimiento del impuesto de valorización.

En tal razón los ordenamientos municipales sobre valorización, por ministerio de la ley, no deben subir a la aprobación del Gobernador o Intendente, privilegio que nosotros parece puesto en razón, porque en materia tan compleja y delicada, debía mantenerse la revisión que compete a los Gobernadores, en orden a examinar si estos actos, no se contraponen a disposiciones de superior jerarquía como son la Constitución Nacional y leyes de la República.

C A P I T U L O VII

DISPOSICIONES MUNICIPALES VIOLATORIAS
DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

El art. 6º, del Acuerdo Nº 10, de agosto 27 de 1.963 viola en forma clara la Constitución Nacional en los artículos 16, 30 y 34, copiamos aquí su texto:

"Art. 6º.- Llámase zona de influencia de una obra, el total de la extensión superficial hasta cuyos límites se estima que llega el beneficio económico causado por la obra. En los procesos de liquidación se podrán contemplar dos casos de zonas de influencia: una que comprenda aquellos predios situados en el sector inmediato y otra que corresponda a zonas más vastas de la ciudad. Las primeras se llamarán "ZONAS DE INFLUENCIA DIRECTA" y las segundas "ZONAS DE INFLUENCIA REFLEJA".

Los límites de las zonas de influencia, pueden ser o no paralelos a los paramentos de las vías públicas correspondientes; a demás en el sentido, longitudinal, podrán extenderse más allá de los extremos de la obra.

Cuando se haga más de una liquidación podrá variarse la zona de influencia. Si con el cambio quedan comprendidos muebles (sic) que originalmente no fueron afectados, deberá citarse a los propietarios de estos predios para que manifiesten si ratifican el nombramiento del Interventor. A falta de esa ratificación de todos los propietarios definitivamente afectados."

Constitución Nacional.

"Art. 16.-Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas ~~honor~~, bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Art. 9º, del acto legislativo # 1 de 1.936)".

"Art. 30.- Se garantiza la propiedad privada (C.C.669) y los demás derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares, con la necesidad reconocida por la misma ley el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función que implica obligaciones. Por motivos de interés público o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara(art. 10 del acto legislativo Nº 1 de 1.936)".

"Art. 34.- No se podrá imponer pena de confiscación".

Estas disposiciones de la mas alta jerarquía, amparan a todas las personas residentes en nuestra patria, cualquiera que sea su edad, sexo, raza, estirpe o condición, en sus vidas, honra y bienes, garantizan la propiedad privada, la cual según la Constitución es una función social que implica obligaciones, y por otra parte prohíbe terminantemente la confiscación, en contraposición a estas normas, fundándose en suposiciones, por motuo-propio los empleados del Departamento de Valorización, imponen gravámenes de valorización, sobre predios que a su juicio aumentan de valor porque los consideran ubicados dentro de la "Zona de Influencia Refleja" cuyo monto no está de acuerdo con la realidad y en no pocas ocasiones resulta confiscatorio de la propiedad privada, se deja así la puerta abierta a la arbitrariedad, conculcándole todo derecho al propietario que es víctima de la voracidad fiscal, basta un ejemplo para darnos cuenta del fenómeno.

Por la canalización del "Río Blanco" en la zona que atravieza la "Avenida Santander" de Pasto, los propietarios de inmuebles situados en la calle 18 entre carreras 22 y 25 fueron obligados a pagar impuestos de valorización porque hasta hallá se extendió la "Zona de influencia refleja" y caso insólito los dueños de bienes raíces que se hallan situados frente a la mencionada avenida en el lado norte, es decir en el sector donde se encuentra ubicado el Cuartel de Bomberos Voluntarios, no fueron gravados por concepto de la canalización, acaso los bienes inmuebles que se hallan en la zona de influencia directa, no recibieron ningún beneficio?

Este método de zonas de influencia directa y refleja se viene aplicando en nuestro medio sin mayor seriedad y

técnica, con base en suposiciones echa por la borda las garantías de la propiedad privada. Suponer según el diccionario de la lengua española, es fingir, y fingir es dar a entender lo que no es; a base de suposiciones o hipótesis la propiedad privada queda desamparada de las garantías constitucionales, sufriendo las consecuencias el propietario que ve impotente desaparecer su derecho, víctima de un abuso institucionalizado, so pretexto de que sus bienes se encuentran comprendidos dentro de una supuesta zona de influencia refleja y por consiguiente han aumentado de valor.

El art. 61, del Estatuto de Valorización, viola los artículos 16 y 30 de nuestra carta política.

"Art. 61.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la ley 1ª de 1.943 y en el artículo 2º, de este acuerdo, el Municipio podrá exigir el gravamen de valorización, no sólo con el objeto de recaudar los fondos necesarios para la ejecución de la obra o con el de reintegrarse de las erogaciones realizadas con el mismo fin sino para absorber el mayor valor que reciben los predios favorecidos, o una parte de ese mayor valor.

Por cuanto no sólo el contribuyente o beneficiado (para el caso perjudicado) con la obra corre con la obligación de financiar con su propio dinero los gastos que demanden los trabajos, sino que el mayor valor o beneficio que le reporten a su propiedad inmueble las obras de valorización, debe pagarlo también el propietario, en otras palabras, éste no recibe en la práctica ningún beneficio porque todo se lo lleva el Municipio. Si en realidad de verdad la propiedad debe cumplir una función social, el concepto no se debe ex-

tremar hasta desconocer la esencia misma del derecho de dominio. Al dueño no puede privársele de todos los atributos que le confiere la propiedad; el beneficio económico que el titular del derecho de propiedad con su dinero ha creado, toda vez que el Municipio se limita a administrarlo, administración que también pesa sobre el contribuyente pues a su cargo está el pago de la fronda burocrática en razón de que en el presupuesto de las obras se incluye el 30% por gastos de administración, no debe quedar en su totalidad a favor del municipio.

Por otra parte la propiedad al aumentar de valor, va a sufrir un reavalúo catastral y consecuentemente este gravamen se aumentará automáticamente, con este proceder se está obteniendo por la Entidad Municipal un enriquecimiento sin causa, desconociendo paladinamente los ordenamientos establecidos en el art. 16 della Constitución Nacional.

Por mandato constitucional, solamente por motivos de utilidad pública o interés social definidos previamente por el legislador podrá haber expropiación, mediante, sentencia judicial e indemnización, ahora bien, la propiedad sin atributos pertenece al mundo de la fantasía. Si un acuerdo la despoja de ellos, sin observar los trámites que la ley de la más alta jerarquía en nuestro país ordena observar, se está violando el art. 30 de nuestra Carta Fundamental.

Los expositores de Derecho Administrativo, definen el principio de la legalidad afirmando que a los particulares le es lícito hacer todo aquello que la ley no prohíba y en cambio a las entidades de derecho público, no les es lícito sino aquello a que la ley les autoriza, en consecuencia los

funcionarios del Estado pueden faltar a sus deberes por acción o por omisión, sin embargo de acuerdo con la disposición municipal que estamos criticando, se le permite al municipio enriquecerse a costa de los particulares.

ORDENAMIENTOS LEGALES MUNICIPALES QUE VIOLAN LA LEY

El art. 2º. del Acuerdo # 10 de agosto 27 de 1.963 viola las siguientes disposiciones: Art. 1768 del Código Civil Ley 25 de 1.921 en su art. 3º, ley 196 de 1.936 y Ley 1ª de 1.943 en su art. 18.

"Art. 2º.- El Tributo establecido en las leyes 25 de 1.921 y 1ª de 1.943, consiste en una contribución obligatoria, destinada a la construcción de una obra determinada de uso público o interés social, que se impone a aquellos propietarios de bienes raíces que han de recibir algún beneficio especial individualizable por razón de la misma obra. Implica una retribución del beneficio cuando se impone después de ejecutada la obra.

También, de acuerdo con la ley 1ª de 1.943, puede consistir en una carga al mayor valor que reciban los mismos predios, y en tal caso su producto entrará al Fondo Rotatorio de Valorización, pero en cuanto exceda del costo de la obra no quedará específicamente destinado a ella".

"Art. 1768 del C. C. Las presunciones son legales o Judiciales.

Las legales se reglan por el artículo 66.
Las que deduce el juez deberán ser graves, precisas

y concordante".

Art. 18, Ley 12 de 1.943.- Los Municipios a que se refiere esta ley, podrán exigir el impuesto de valorización establecido por las leyes 25 de 1.921, y 195 de 1.936, teniendo en cuenta el mayor valor que reciban los predios favorecidos con las obras de servicio público, aunque no hayan sido ejecutadas por el Municipio sino por la nación, el departamento o cualquiera otra entidad de carácter público y sin considerar para ello solamente el costo de la misma.

La Ley 12 de 1.943, en ningún momento modificó la razón que le sirve de base o fundamento al impuesto de Valorización es decir la necesidad de que los particulares concurrieran a cubrir con sus cuotas el valor de una obra de beneficio público local, por cuanto en su artículo 18 dijo expresamente: "Los municipios a que se refiere esta ley, podrán exigir el impuesto de Valorización establecido por las leyes 25 de 1.921 y 195 de 1.936.." para a continuación establecer las nuevas bases de la liquidación, cual es la de "Tener en cuenta el mayor valor que reciban los predios favorecidos con las obras".. "y luego agregar" y sin considerar para ello solamente el costo de las mismas". en consecuencia se creo un elemento nuevo que sirve de fundamento para la fijación del impuesto a cada uno de los propietarios, dando aplicación a las normas de justicia distributiva; sin mayor esfuerzo mental se comprende que el predio que haya recibido mejores beneficios debe contribuir en forma proporcional a cubrir el costo total de la obra, empero no debe extremarse el alcance de la ley para que el Municipio pudiera lucrarse o enriquecerse y llegar hasta copar no solamente el valor de la

obra sino el de la totalidad del beneficio recibido por los predios en razón de los aportes hechos por los mismos propietarios. Se sostiene sin mayor fundamento jurídico por los defensores del sistema que al dejarles a los dueños de los predios un margen de participación en el beneficio de las obras, habría un enriquecimiento sin causa, el mismo argumento podría esgrimirse y con doble razón legal y moral del enriquecimiento de una entidad de derecho público que coparía los beneficios económicos que corresponden a los particulares, cabe recordar el principio "a igual razón igual solución".

Las leyes vigentes sobre contribución de valorización sobre las cuales pretende la disposición que comentamos sustentarse, en ningún momento, han autorizado cobrar estibuto copando costo de obra y beneficio, de lo anterior se concluye: El Art. 2º del Estatuto de Valorización viola ostensiblemente las leyes de la referencia.

Al interpretar y aplicar las leyes, debe consultarse su sentido o espíritu, para no desvirtuarlas, en tal razón podemos afirmar: el alcance que debe darse al artículo 18 de la ley 1ª de 1.943, contempla el monto del costo de la obra como límite de las contribuciones de valorización, y el beneficio que recibe cada inmueble como la base para repartirlas proporcionalmente, lo contrario constituye un acto confiscatorio. Que no sólo viola las leyes, sino que desconoce los ordenamientos superiores de nuestra Constitución Nacional en su art. 34. Si no es dado imponer pena de confiscación cuando existe responsabilidad penal, menos tratándose de tributos.

Es de lógica que el beneficio debe reportar una utilidad. Si el Municipio ~~La~~ absorbe en su totalidad, haciendo desaparecer automáticamente el beneficio, nos preguntamos cual es el margen de utilidad que le queda al particular, si esta desaparece porque de ella lo despoja el Distrito? La ilegalidad e injusticia son manifiestas.

El art. 3º del Estatuto de Valorización, viola el art-3º de la ley 25 de 1.921, y 19º de la ley 1ª de 1.943.

Art. 3º (Estatuto de Valorización) "Son obras de utilidad pública o de interés social, para los efectos de la aplicación del Impuesto de Valorización, todas aquellas que la nación, el Departamento, el Municipio y demás entidades públicas construyan para satisfacer necesidades colectivas".

Art. 3º (Ley 25 de 1.921) "Establécese el Impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogos, contribuciones determinadas exclusivamente a atender a los gastos que demanden dichas obras".

Art. 19 (Ley 1ª de 1.943) " Los Municipios que hoy no tienen derecho a establecer el Impuesto de Valorización podrán establecerlo, distribuirlo, recaudarlo e invertirlo, para obras de interés público local que previamente sean juzgadas como tales y oportunas por

el Gobernador o Intendente respectivo.

Los planos y presupuestos de tales obras, así como la distribución del impuesto entre los propietarios beneficiados, no surtirá efecto sin la aprobación del gobernador o Intendente respectivo. Esta limitación no se refiere a los Municipios que ya tienen establecido el Impuesto de Valorización".

El Impuesto de valorización se estableció en Colombia definitivamente por la ley 25 de 1.921, que de conformidad con el art. 3º transcrito consiste en una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público.local.." Posteriormente la ley 1ª de 1.943 amplió el concepto del Impuesto de Valorización que había establecido la ley anterior, y toma como base de este tributo el mayor valor que adquiere el inmueble sin llegar al absurdo como algunos han pensado que el impuesto debe copar la totalidad del mayor valor en otras palabras el mayor valor jamás debe confundirse con el monto del gravamen. Al respecto consultemos el criterio autorizado del Dr. Alberto Fernández Cadavid. (1).

"Por otro lado, tampoco es suficiente el interés público por si solo. Debe estar combinado con el local es decir, el interés común aparece en un grado mayor en un sector especial, que es precisamente en donde se ejecutan las obras. Allí se presentará una verdadera y real localización del beneficio, que se expresa

(1) Alberto Fernández Cadavid.- ob cit. pg. 107.-

en el mayor valor que obtienen los predios mejorados directamente. Esto determina que solo unos ciudadanos tengan que soportar los respectivos gravámenes, en razón del beneficio local. Porque, si las obras mejoran y benefician por igual a una ciudad por ejemplo, pierden el carácter de interés local. Deben ser pagadas por igual por todos los habitantes de la ciudad y, entonces, no habría lugar a la contribución especial, sino que el tesoro público respectivo, que son los aportes de todos, debe satisfacerlos; son obras de servicio público común, que han de atenderse con los fondos comunes".

En tal razón el Concejo Municipal de Pasto, al cambiar los términos de la autorización y definición legal "Interés Público Local" por obras de "utilidad pública o de interés social" sin pecar de sutileza, en nuestro concepto se salió de sus propias atribuciones y de contera se extralimitó en su ejercicio, violando en forma palmaria las leyes de la referencia.

Los alcances jurídicos de los vocablos que estamos analizando son diferentes, los códigos tienden a la abolición de la sinonimia para evitar confusiones. En primer lugar, examinemos el sentido jurídico de la expresión "El Interés público local" para nosotros tiene un contenido específico que se van considera en particular a cada una de las obras que se van ha realizar, comprende el presupuesto, el costo de los trabajos, el cuadro de valores y la liquidación y derrame de la contribución para todos y cada uno de los contribuyentes. En segundo lugar el "interés social" es genérico, para todas las obras que proyecta el Municipio, abarca la totalidad de

ellas que benefician a toda la comunidad y permite además de una liquidación del gravamen específica una liquidación global, que puede comprender a personas naturales o jurídicas que en un momento dado no soportan directamente un beneficio económico, es lógico que una obra de embellecimiento que se levante en cualquier sector urbano beneficia en alguna forma a toda la ciudad, empero mal se puede cobrar el tributo de valorización a todos sus habitantes. En el art. que estamos estudiando atenta contra la estabilidad y el espíritu del art. 19 de la ley 1ª de 1.943, que estatuye terminantemente: "..los municipios podrán establecer el impuesto, recaudarlo e invertirlo para obras de interés público local" (lo subrayado es nuestro) en tal virtud la contribución debe derramarse sobre los propietarios directamente beneficiados de un hipotético interés social.

El art. 5º del acuerdo N° 10 de agosto 27 de 1.963, es violatorio del Código Civil Colombiano, por cuanto define lo que se entiende por propietario, cuestión que es prioritativa de las normas legales en materia civil.

"Art. 5º.- Se entenderá por propietario beneficiado, para los efectos de este gravamen, la persona natural o jurídica que tenga el derecho de dominio en alguno o algunos de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas de influencia que demarquen.

Cuando el inmueble se halle en comunidad, se impondrá la contribución a cada uno de los comuneros, en proporción a su cuota parte. Cuando el inmueble pertenezca a diversos dueños, sin comunidad de dominio entre ellos, se gravará a cada propietario en propor-

ción al avalúo del piso o departamento. Pero si no fuere fácil establecer esa proporción, se gravará a todos los propietarios con el total de la contribución, entendiéndose que son solidarios en la obligación de pagarlas.

Cuando la propiedad se encuentre desmembrada, la contribución se impondrá exclusivamente al nudo propietario.

Cuando la propiedad es un fideicomiso, la contribución se impondrá al propietario fiduciario.

Cuando se trate de una sucesión ilíquida, pagarán la contribución los herederos o legatarios en proporción a sus derechos.

El derecho de servidumbre activa no se gravará separadamente, sino que se tendrá en cuenta para determinar la capacidad del predio dominante para absorber el beneficio".

Este artículo al establecer la contribución de valoración para diversos dueños sin comunidad de dominio, cuando no fuere fácil establecer la proporción del avalúo del piso o departamento de un condominio, se gravará a todos los propietarios con el total de la contribución, entendiéndose que son solidarios en la obligación de pagarlas, es ilegal por cuanto no hay autorización que lo permita, toda vez que cuando se promulgaron las leyes que propiciaron el establecimiento del impuesto, no existía en la legislación civil colombiana la figura jurídica del condominio, hoy conocida como pro-

propiedad horizontal. Fué la ley 182 de 1.948 la que la contempló, el fenómeno de la propiedad de pisos y departamentos en un mismo edificio, en el inciso 3º del artículo 5º establece:

"Las cuotas de impuestos o tasas serán pagadas directamente, por cada propietario como si se tratara de predios aislados".

Además es a todas luces arbitraria e injusta la disposición del Estatuto de Valorización, porque en el caso de poderse deducir con exactitud el avalúo del piso o departamento no se podrá distribuir proporcionalmente la contribución de valorización entre los condueños, tributo que no podrá cargarse a uno solo de ellos, porque esta circunstancia y no otra cosa es lo que debe entenderse por solidaridad según la definición que trae el inciso 2º del art. 1.568 del Código Civil:

" En virtud de la convención, del testamento, o de la ley, puede exigirse a cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum".

En la práctica se desconoce el fundamento legal del mayor valor adquirido por el inmueble causado por una obra realizada por el sistema de valorización, la violación de este principio contemplado en las leyes 25 de 1.921 y 195 de 1.936, aparece de bulto, cuando se trata de cobrar la contribución de valorización por concepto de pavimentación porque en esta clase de obras se tiene en cuenta el número de metros de frente que posee el inmueble ubicado sobre la

vía que va a pavimentar, extensión que se multiplica por el número de metros contados hasta la mitad de la calle, para encontrar la superficie de la pavimentación que debe pagar el contribuyente, como vemos es un sistema simple que no consulta la técnica ni la equidad, por cuanto se hace caso omiso, de otros factores que juegan papel importante para hacer un derrame de la contribución, el mismo trato se le da al propietario de un predio rústico como al dueño de un edificio de varios pisos, es lógico que las construcciones quedan beneficiadas en forma diferente a los predios rústicos o lotes de engorde, por estas razones consideramos esta forma de distribución, arbitraria, ilegal, y atentadora de las normas de justicia conmutativa.

El art. 16 del Estatuto de Valorización Municipal, es violatorio de los artículos 1.768 y 66 del C.C.C. vamos a ver por qué:

"Art. 16 del Estatuto de Valorización.- La suma total de las contribuciones, en ningún caso excederá el monto del beneficio recibido por los contribuyentes. Pero se presume que el beneficio es igual al valor del presupuesto de la obra o al monto del cuadro de valores de la misma, según el caso".

"Art. 66 del C.C.C. se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas.

Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal.

Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias.

Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibles la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias

(El art. 1.768 del C.C. lo trascribimos en otra parte de este trabajo.)

En primer términos tenemos en cuenta la concordancia existente entre el art. 1.768 del C.C. y el art. 66 de la misma obra. El art. 16 del Estatuto de Valorización viola en forma manifiesta los ordenamientos del art. 66 del C.C. por cuanto los Concejos Municipales no pueden establecer los "antecedentes y circunstancias que dan motivo a una presunción", los cuales constituyen funciones privativas de la ley, por cuya razón la presunción se llama legal.

Al propio tiempo viola el art. 1768 del C.C. porque desconoce completamente, esta disposición sustantiva la cual determina con propiedad que las presunciones son legales y judiciales y las primeras "se reglan por el art. 66 del mismo código" es más el Concejo Municipal de Pasto, no se percato que al tratar de establecer una presunción legal, que podría admitir prueba en contrario, llegó hasta la arbitrariedad de crear una presunción de derecho "iuris et de iure" que no admite prueba en contrario; al efecto examinemos con atención el contenido del art. 16 del Estatuto de

Valorización cuando establece:... "Pero se presume que el beneficio es igual al valor del presupuesto de la obra, o al monto del cuadro de valores de la misma según el caso", siendo esto así, no se puede probar lo contrario, o sea un beneficio inferior al presupuesto de la obra o al cuadro de valores. De donde el Concejo, sacó el axioma económico, la igual matemática, el principios incuestionable, la verdad absoluta y científica, de que el beneficio, no puede ser inferior al costo de la obra?. En la práctica no son pocos los casos en los cuales el beneficio recibido por los inmuebles valorizados por obras públicas es inferior al presupuesto de las mismas. Es una verdadera utopía pensar que el beneficio es igual al presupuesto o cuadro de valores de una obra. El desierto de las arenas movedizas de las "presunciones" e hipótesis, no puede servir de base para sustentar el sólido edificio de las leyes.

La ley para establecer una presunción de derecho, exige que en ella se consigne la frase ritual " se presume de derecho" así por ejemplo en el art. 92 del C.C. dice que de la época del nacimiento se colige la de la concepción, presumiendo de derecho que esta ha precedido al nacimiento un término de menor de 180 días ni mayor de 300 días, porque bien lo dice la corte, los principios científicos incuestionables establecen que el feto no es viable antes de 180 días ni puede vivir más de 300 en el seno de su madre. Las leyes 25 de 1.921, 195 de 1.936 y la de 1.943 jamás establecieron tan absurda presunción, que si creó el Estatuto de Valorización Municipal en el art. 16, de manera que mal podía hacerlo el Concejo sin violar las leyes citadas. Recordemos al eminente jurista Dr. Hernando Devis Echabúa (2) quien tratando sobre las presunciones enseña:

"La presunción es un juicio lógico del legislador o del juez (según sea presunción legal o judicial). En virtud del cual se considera como cierto o probable un hecho (lo segundo es presunción judicial o de hombre) con fundamento en las máximas generales de experiencia, que le indican cual es el modo normal como suceden las cosas y los hechos.

Cuando la presunción es creada por el legislador; sea *iuris tantum* o *iuris et de iure*, se considera, cierto el hecho definitivamente (en las últimas o provisionalmente mientras no se suministre prueba en contrario (en las primeras); cuando es simplemente presunción judicial o de hombre, se considera este hecho simplemente como probable.

Función de las presunciones judiciales es servirles de guía al juez para la valoración de las pruebas; pero no la de servir de medio de prueba. Es muy importante y se aplica constantemente por ejemplo, cuando se critica la exposición del testigo o del perito y se mide su credibilidad de acuerdo con la clase de hechos que narra, el tiempo transcurrido desde la percepción la forma como esta ocurrió, las capacidades del exponente, o cuando se examinan los indicios debidamente probados, e inclusive la confesión judicial y extrajudicial. De acuerdo con las circunstancias, el juez in-

(2) Hernando Devis Echabúa.- "Compendio de Derecho procesal Tomo II Bogotá Edt. A.B.C. 1972, pg. 479-480-481.-"

fiere una presunción judicial a favor o en contra de la verosimilitud de los hechos que son objeto de esas pruebas y de la sinceridad del sujeto que se los hace conocer.

Por su parte las presunciones legales, tienen también una función sustancial y extraprocesal, muy importante además de la indirectamente probatoria: darle seguridad a ciertas situaciones de orden social, político, familiar, y patrimonial, como a la legitimidad de los hijos nacidos dentro del matrimonio, a la posesión de las tierras al ejercicio de los derechos políticos. (Presunción de su capacidad para su ejercicio por mayores de edad) etc. Desde este punto de vista reconocen ciertos derechos sustanciales y permiten su ejercicio extrajudicial y judicialmente (por ejemplo, los derechos herenciales del hijo legítimo, en un proceso de sucesión por muerte de su padre.). Las judiciales o de hombre cumplen exclusivamente la función procesal mencionada. Es una diferencia muy importante entre los dos tipos de presunciones, que determinan la verdadera naturaleza de las primeras.

Las presunciones legales son necesariamente de derecho y pueden ser *iuris tantum* y *iuris et de iure*; no pueden existir sin norma legal expresa que las consagra, no pueden ser obra de la costumbre o de jurisprudencia. Las primeras permiten probar en contrario del hecho presumido; las segundas nó, y son por lo tanto, definitivas y concluyentes.

El artículo que estamos comentando, solamente tiene en cuenta el factor del beneficio recibido, y hace caso omiso de las circunstancias contempladas por el Decreto 868 de 1.956, art. 1º.

"Art. 1º. D.L. 868 de 1.956.- Autorízase a los Municipios que tengan rentas anuales propias superiores a dos millones de pesos, para establecer, reglamentar, distribuir, y recaudar el impuesto de valorización de que trata la ley 1ª de 1.943, con fundamento en la capacidad económica de la tierra calificada por medio de coeficientes iguales para zonas de un mismo nivel o valor económico". (subraya el autor)

Es evidente que el beneficio no es siempre igual en zonas de distinto nivel económico. Además se deja al Municipio la facultad alternativa de escoger a su juicio entre el presupuesto de la obra o el monto del cuadro de valores de la misma, cuando el decreto 868 no le da esta opción, sino que por el contrario lo restringe al primer sistema, teniendo en cuenta que el art. 8 del Estatuto de Valorización Municipal define el cuadro de valores como:

"La relación numérica y pormenorizada de todas las erogaciones que ha sido necesario realizar, para llevar la obra hasta su culminación".

Es decir que el decreto sólo autoriza a cobrar el impuesto sobre el presupuesto de la obra, o sea una estimación probable y el cuadro de valores no es otra cosa, que el coste de las obras ya realizadas; al agregar este segundo factor y equiparlo al beneficio, se está violando el Decreto

868 de 1.956.

El art. 55 del Acuerdo N^o 10 de agosto 27 de 1.963, viola el Código Contencioso Administrativo en sus artículos 82 y 86.

"Art. 55 Acuerdo N^o 10 de 1.963.- Para hacer uso de cualesquiera de los recursos mencionados, se requiere que el interesado pague previamente la primera cuota del gravamen que se le haya asignado en la misma resolución que pretenda impugnar.

En consecuencia, el escrito en que se interponga alguno de dichos recursos, deberá acompañarse el comprobante de pago.

La solicitud que no cumpla este requisito será rechazada de plano y quedará ejecutoriada la resolución.

El requisito de pago que por este Artículo se establece no obliga a quien alegue, como fundamento del recurso, no haber sido el propietario del inmueble en la época en que el gravamen se causó, o la existencia de un error puramente aritmético.

Si el recurso se fundare en que la persona gravada no es la propietaria exclusiva del predio, bastará el pago parcial en proporción al derecho que el recurrente confiese tener sobre el inmueble."

Art. 86 Código Contencioso Administrativo.- A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto

acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución según los casos.

Se reputan copias hábiles para los efectos de este artículo las publicadas en los periódicos oficiales, debidamente autenticados por los funcionarios correspondientes.

Cuando el acto no ha sido publicado, o se niega la expedición de la copia o la certificación sobre publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el sustanciador antes de admitir la demanda.

Deberá acompañarse también el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta en el juicio, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

Si se trata de demanda de impuestos que se exigen o de créditos definitivamente liquidados a favor del tesoro público deberá acompañarse el respectivo comprobante de haber consignado en calidad de depósito, la suma correspondiente en la oficina recaudadora, terminando el juicio respectivo, la cantidad deducida en la sentencia a cargo del contribuyente o deudor, ingresará definitivamente a los fondos del tesoro y se devolverá al interesado el saldo que resulte, si lo hubiere.

El comprobante de depósito de que se trata se refiere a los casos en que leyes especiales exijan la consignación previa de la suma liquidada o debida. En los demás, bastará que se otorgue caución a satisfacción del magistrado sustanciador para garantizar el pago respectivo con los recargos a que haya lugar en cuanto fuere desfavorable lo resuelto".

En efecto para ocurrir en demanda ante lo contencioso es requisito indispensable, de que se haya agotado la vía gubernativa, en otras palabras cuando se han interpuesto los recursos de reposición y apelación y han sido resueltos, o si no se interpone ningún recurso, dentro del término legal de diez días (art. 52 Acuerdo Nº 10 de agosto 27 de 1963) siguientes a la notificación personal o a la desfijación del edicto, de la resolución impositiva de la contribución de valorización.

Cuando se trata del contencioso de impuesto, el art. 86 del C.C. Ad. consigna la obligación de traer el comprobante de "depósito" de la suma de dinero debida por concepto de impuesto, como bien se lee en calidad de depósito y pago, porque perentoriamente así lo determina la ley. En los demás casos es suficiente, prestar caución para asegurar el pago del tributo.

Ninguna ley especial, ha establecido, que para ocurrir ante lo contencioso administrativo (en contencioso de impuestos) en tratándose de impuestos (contribución) de valorización sea necesario haber "pagado" dicho tributo, con menor razón se justifica esta exigencia para proponer los simples recursos gubernativos, disposiciones de esta natu-

raleza, no se han establecido ni siquiera en el orden nacional para el impuesto a la renta, sin embargo el Concejo Municipal de Pasto, no tienen dificultad ninguna en pasar sobre las leyes nacionales, como en el presente caso violando el art. 86 del C.C. Adm.

El art. 61 del acuerdo N° 10 de agosto 27 de 1963, viola el art. 669 del C.C.

Art. 61.- Estatuto de Valorización.- conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la ley 1ª de 1943 y en el artículo 2º de este acuerdo, el Municipio podrá exigir el gravamen de valorización, no solo con objeto de recaudar los fondos necesarios para la ejecución de la obra o con el de reintegrarse de las erogaciones realizadas con el mismo fin, sino para absorber el mayor valor que reciban los predios favorecidos o una parte de ese mayor valor".

Art. 669 del C.C. El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno.

La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nula propiedad".

El tratadista Jorge Ortega Torres (3), transcribe en su C.C. la siguiente doctrina y jurisprudencia.

(3) Jorge Ortega Torres.- "Código Civil". Bogotá Edt. Temis 1.970. pg. 280.-

"El carácter individualista del derecho de propiedad se acentúa progresivamente en provecho de su carácter social. Las restricciones de la ley a la propiedad entre nosotros son: los impuestos, la expropiación, las servidumbres legales, los motivos edilicios, los motivos de higiene, los motivos de incolumidad pública y los motivos de bienestar público.

Las restricciones relacionadas con el derecho ajeno no las establece la ley, sino la jurisprudencia, son dos: el abuso del derecho y la propiedad función social (arteaga)

"El derecho de propiedad de las cosas, incluye necesariamente la facultad de usarlas con toda libertad siempre que no perjudiquen los derechos de terceros de modo, pues, que tanto puede privarse a un individuo de su propiedad, tomando la cosa misma, como impidiéndole en determinados casos el uso de ella (Sent. 23 de junio de 1.913, XXIII, 4)

Estamos de acuerdo en que la propiedad debe cumplir una función social, y el interés individual debe ceder ante el derecho colectivo, ~~siempre en manera alguna podemos aceptar~~ que los impuestos o contribuciones den la oportunidad para que las entidades legítimamente constituidas, con el fin de organizar los servicios públicos, ponerlos en funcionamiento, o buscar el progreso social, aprovechen el arma de prosperidad y adelanto del sistema de valorización, para hacer un negocio, en perjuicio del contribuyente, menos aún concederle patente de corso al enriquecimiento sin causa.

Ni al más fogoso defensor de la propiedad función, social jamás le ha pasado por la mente, extremar su alcance hasta impedirle o practicamente confiscarle al propietario todos los atributos del dominio, que es lo que se consigue precisamente con la aplicación exegética del art. 61 del estatuto de Valorización Municipal, (como lo hace el municipio de Pasto). Vemos con profunda extrañeza que el beneficio causado con dineros del contribuyente le es usurpado en su totalidad, violando en esta forma el art. 66 del C.C.

Los art. 90-91 y 92, del Acuerdo N° 10 de agosto 27 de 1.963 violan el art. 18 de la ley 1ª de 1.943.

Art. 90 del Estatuto de Valorización.-
Ejecutoriada la resolución respectiva, podrá exigirse el pago del Impuesto de Valorización al Contribuyente".

Art. 91.- El pago debe hacerse dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la resolución. Pero las personas que demuestren su capacidad económica, dentro de los veinte días siguientes a su notificación, gozarán de un plazo proporcional a esa capacidad económica y a la cuantía del gravamen que se les haya asignado, de acuerdo con las siguientes tablas:

Art. 92.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando las circunstancias lo exigen, podrá el Departamento de Valorización exigir el pago del 50% del impuesto liquidado antes de iniciarse la obra".

(El art. 18 de la ley 1ª de 1.943 se transcribió a folios 77 de este estudio)

Como bien podemos observar los artículos del Estatuto de Valorización tratan sobre la oportunidad o plazos que se le conceden al contribuyente para cubrir la contribución de valorización consultando su capacidad económica, en la práctica del ordenamiento de los art. 90 y 91, es letra muerta, porque el Municipio, dentro de la estrechez fiscal en que se debate, apela al art. 92, argumentando que las circunstancias exigen el pago anticipado del 50% del impuesto liquidado antes de iniciarse la obra, no se justifica la conducta del legislador municipal, por cuanto el art. 18 de la ley 1ª de 1.943, en su última parte es muy claro al disponer "Los municipios señalaran la forma de hacer efectivo el impuesto de que trata este artículo, sin sujeción a las normas legales anteriores a la presente ley " Después de haber preceptuado en la primera parte del mismo artículo el legislador nacional la proporcionalidad entre el beneficio recibido y el monto del impuesto, aquí ensayó una amplitud que está ajustada a la Constitución y la ley, con el fin de que sirviera a los Concejos para regular el procedimiento en orden a conceder mejores facilidades al contribuyente, es decir establecer el módus-operandi para la efectividad de la contribución de valorización.

El procedimiento debe estar acorde con la capacidad económica del contribuyente, haciéndolo más favorable, sin que conlleve angustia, temor y desconcierto. El art. 92 transcrito, viola las leyes orgánicas de valorización, por que establece como norma general, que el impuesto de valorización, debe liquidar y cobrarse antes de hacer la obra,

cuando la ley ordena que debe guardarse proporcionalidad entre el costo de la obra y el beneficio que reporta; antes de realizar los trabajos mal se puede conocer la utilidad o provecho que producen.

Por otra parte por mutuo-propio los funcionarios municipales califican "la exigencia o las circunstancias" para cobrar anticipadamente el 50% del impuesto, en cuya apreciación no interviene en forma alguna el representante de propietarios, sin embargo la excepción consagrada en esta disposición municipal (art. 92), por una inveterada costumbre, se toma como ley general incurriendo en esta forma en violación del art. 18 de la ley 1ª de 1.943.

Las formas de recaudo, es un problema de palpitante actualidad para el Departamento de Valorización, que se encuentra enfrentado a dos perspectivas igualmente inconvenientes: de un lado el cobro en breve término puede ser y es motivo de desequilibrio para muchos contribuyentes; del otro lado un plazo muy amplio coloca a los fondos de valorización ante el peligro de una gradual descapitalización, en especial en tiempos de inflación.

No obstante estas dificultades, debe insistirse en la necesidad de adoptar, un sistema que simplifique el recaudo facilitándolo a los contribuyentes, de manera que el plazo consulte la verdadera capacidad económica de cada uno, en otras palabras que quien puede pagar de contado, pague de contado y quien no, lo haga sin detrimento apreciable de su peculio mediante plazos prudentiales.

C A P I T U L O VIII

ARTICULOS DEL ESTATUTO DE VALORIZACION MUNICIPAL, INCONVENIENTES E INJUSTOS.-

El art. 4º.- del Estatuto de Valorización Municipal es injusto vamos a demostrarlo.

"Art. 4º considéranse como obras de valorización para la aplicación de este Estatuto, en vía de ejemplo las siguientes:

- a.- Construcción, prolongación, rectificación, ensanche, pavimentación y repavimentación de plazas, calles y avenidas;
- b.- Construcción de colectores y alcantarillados;
- c.- Canalización y rectificación de ríos, quebradas y zanjones;
- d.- Deseccación y saneamiento de suelos;
- e.- Establecimiento y alumbrado público con canalización subterránea o sin ella;
- f.- Construcción, reconstrucción y mejora de edificios destinados a la educación y a la beneficencia y
- g.- En general todas aquellas obras que siendo de uso público o interés social, su construcción traiga aparejada, en forma especial una mejora o beneficio para determinadas propiedades.

PARAGRAFO: Se cobrará valorización por repavimentación de vías públicas, solamente cuando la obra obedezca al desgaste natural del pavimento primitivo.

Según la forma como se encuentra redactado este artículo, observamos que no se trata de una disposición taxativa sino enumerativa; las obras de valorización a las cuales hace referencia y que causan el correspondiente gravamen están consignadas como claramente dice "en vía de ejemplo", nuestra crítica recae en concreto sobre el PARAGRAFO, nos parece justo y razonable, que los gastos ocasionados por el desgaste natural de las obras o los daños causados por motivos de fuerza mahor y caso fortuito sean absorbidos por el Municipio, y no podía ser de otra manera ya que esta clase de riesgos debe correrlos la entidad pública y no el particular. Sin embargo el Municipio de Pasto, en ninguna de sus disposiciones le garantiza al contribuyente (quien como hemos visto, paga las obras, los gastos de administración y la plus-valía") cuanto tiempo resistirá el pavimento, el tráfico pesado, liviano, o para peatones. Comprendemos que el desgaste natural del pavimento se debe a su uso racional, adecuado a las especificaciones de infraestructura y estructura, es decir que consulte la calidad de la obra; por incuria o imprevisión que conlleva culpa de los funcionarios municipales, a diario observamos, que se permite el tráfico de vehículos indiscriminadamente por todas las calles de Pasto, dando al traste en poco tiempo con la pavimentación. Se podría obligar al particular ha pagar los gastos que demanda la repavimentación causada por un uso inadecuado, del cual el único responsable es el Municipio? en absoluto; el proceder del Municipio está señido con las más elementales normas de justicia y equidad. En nuestro concepto al Municipio le corresponden estas erogaciones. Es más, el Distrito cuando contrata esta clase de trabajos exige a los ingenieros un mínimo de duración de la obra, empero la entidad pública a su turno se abstiene de hacerlo con los contribu-

yentes, quienes como es lógico deducir pierden la fé en la bondad del sistema de valorización:

El art. 42, del Estatuto de Valorización, es inconveniente en tal razón lo vamos a demostrar:

"Art. 42.- Conocida la cuantía total del gravamen y escogido el método, el Departamento elaborará el proyecto de distribución del cual se dará traslado al representante de los propietarios por el término de diez días.

Estudiadas las observaciones que dentro de dicho término hiciere el representante de los propietarios, el Jefe del Departamento procederá a dictar la resolución imponiendo el gravamen a cada propietario por medio de resoluciones individuales".

La disposición transcrita nos merece un somero comentario, en efecto el término de diez días, para que el representante de los propietarios, estudie el proyecto de distribución del impuesto de valorización, nos parece un plazo angustioso, demasiado corto, debe entenderse, que el análisis a cargo del representante de propietarios no se reduce a la equidad que debe observarse en la distribución del gravamen sino a examinar el método más adecuado, si se trata de un sistema científico o técnico que consulte la justicia distributiva. El colaborador mencionado, por su falta de conocimientos en esta materia de que por sí es compleja, debe asesorarse de profesionales idóneos que lo guíen, de manera que debe concedérsele un lapso de tiempo más amplio, y no precipitar su visto bueno, porque en su cometido está inci

to el interés y el derecho de buena parte de la sociedad.

El art. 62 del Estatuto de Valorización Municipal, es antitécnico:

"Art. 62.- Cuando el Gravamen debe comprender el mayor valor o un porcentaje de él, y así se haya dispuesto al ordenar la ejecución de la obra, su cuantía total se determinará, mediante dos series de avalúos de todos y cada uno de los inmuebles presuntamente beneficiados, que se elaborarán, una antes de la iniciación de la obra, y otra, con posterioridad a su terminación. En este caso, las sumas de las diferencias de los avalúos, arrojará el máximo del gravamen por distribuir y cada una de las diferencias señalará la proporción que cada propietario debe contribuir."

Según la disposición anterior el procedimiento para calcular el máximo del gravamen es de una simplicidad conmovedora, basta y sobra con practicar dos avalúos a cada uno de los inmuebles que se presumen van ha recibir el beneficio el primero antes de iniciarse los trabajos y el segundo una vez terminada la obra, la diferencia arroja el monto de la contribución. Nos preguntamos quien hace esos avalúos? Lógicamente el Municipio a travez de los peritos nombrados por el Departamento de Valorización, los propietarios no intervienen para nada en esta operación de cálculo, desconociéndoles el derecho a opinar • discrepar. Este sistema está de acuerdo con la realidad? Creemos que hay necesidad de recibirlo con beneficio de inventario. Hay otra consideración que respalda nuestra glosa, las obras que se costean con la contribución de valorización, deben interesar y servir ante

todo a la comunidad y consideradas en conjunto vienen a mejorar el valor de casi todas las fincas de la localidad. Claro que este aumento de valor aparece con lentitud y no podría vincularse a una obra determinada, resulta como consecuencia de la acción común del Estado y la ciudadanía en general y del propietario mismo en particular, sin que sea posible distinguir en cada caso con exactitud la proporción en que han obrado el Estado y la comunidad; en cambio el dueño si está en condiciones de demostrar que esa valorización se debe a su propia gestión y la medida en que se ha producido. Si el aumento de valor se debe a obras realizadas por el particular no hay razón que respalde el cobro de valorización.

El art. 65 del Estatuto de Valorización Municipal, es inconveniente.

"Art. 65.- Todos los avalúos a que diere lugar el cálculo o la distribución del gravamen serán practicados por los peritos que designe el Departamento de Valorización.

Los contribuyentes podrán intervenir en dichos avalúos en dos oportunidades: por intermedio de su representante cuando a éste se le dé traslado dentro del proceso de liquidación y directamente en la tramitación del recurso gubernativo de reposición".

Al establecer este artículo que los peritos encargados de practicar los avalúos, sean designados por el Departamento de valorización, hace caso omiso del derecho que en todo experticio le corresponde a la otra parte, más acon-

sejable y técnico hubiera sido nombrar un perito por el Municipio y otro por los contribuyentes.

Si bien es cierto que en el inciso 2º de esta disposición se le concede al contribuyente dos oportunidades para intervenir, una por intermedio de su representante legal cuando se le corre traslado de la liquidación y directamente cuando haga uso de recurso de reposición, no es menos cierto que asume el papel pasivo del convidado de piedra al momento del avalúo, ateniéndose en no pocas veces al dictamen de peritos alcistas, que creen en esta forma obrar consecuentemente con el patrono de turno que les paga su trabajo o sea el Departamento de Valorización, desconociendo con este proceder el principio de imparcialidad.

El artículo 75 del Estatuto de Valorización Municipal es inconveniente e ilógico:

"Art. 75.- la reunión tendrá plena validéz y por consiguiente podrá verificarse la elección, siempre que asistan más de diez por ciento (10%) de los propietarios.

Cuando la concurrencia de los propietarios no alcance al porcentaje mencionado, se entiende que delegan en el Alcalde la facultad de elegir representante.

Igualmente el Alcalde, hará el nombramiento de que trata el presente artículo cuando el elegido por los propietarios no acepte su designación o presente renuncia o se ausente de la ciudad por más de

quince días o se negare a cumplir las obligaciones de su cargo".

Este ordenamiento, autoriza a una minoría ridícula para comprometer la voluntad de la totalidad de los propietarios, porque según dicho artículo, con el 11% de dueños de inmuebles posiblemente beneficiados con la obra la reunión tiene plena validéz y puede verificarse la elección del representante de propietarios, en nuestro concepto debió obtenerse por la mayoría absoluta, es decir la mitad mas uno, sistema que si en realidad no es perfecto, consulta con mayor certeza el querer de los asociados.

Los incisos 2º y 3º, son inconvenientes, por cuanto si los propietarios no concurren a la reunión en el número fijado o sea en más del 10% de su totalidad, el Alcalde queda expresamente facultado para hacerlo, en otras palabras se le confiere en forma irregular carta blanca para designar su propio fiscal, una vez que el representante de propietarios entre otras funciones tiene la de vigilar la calidad de las obras.

Igualmente el Alcalde hará el nombramiento del representante de propietarios, si el elegido por éstos no acepta renuncia, se ausenta de la ciudad por más de quince días o se niega a cumplir con sus obligaciones, debe reformarse el Estatuto de Valorización, en el sentido de nombrar uno o dos representantes suplentes, y en esta forma ponerle freno a la arbitrariedad.

El art. 77. (inciso 2º) del Estatuto de Valorización es inconveniente.-

"Art. 77, inciso 2º.- Cuando el Municipio sea dueño de predios comprendidos dentro de la zona de influencia, el personero o su delegado podrá votar en la elección de representantes, como cualquier otro de los propietarios".

Mediante la disposición anterior se autoriza al Personero o a su delegado votar para representante de propietarios, cuando el Municipio sea dueño de un predio ubicado en el sector que va a valorizarse con la obra; nos parece inconveniente, por cuanto este funcionario como representante de la sociedad, podría influir en el ánimo de los contribuyentes para elegir un representante de propietarios que convenga a los intereses del Municipio.

El art. 87 del Estatuto de Valorización Municipal, es contradictorio.-

"Art. 87.- La intervención de los propietarios de que trata el artículo 22 de la ley 1ª de 1.943, y que se ejerce en la forma prevista en el presente Acuerdo, no limita en manera alguna la autonomía del Municipio y no se requiere su aprobación para la validez de los actos relacionados con el proceso del Impuesto de Valorización?".

Nos sorprende como de una sola plumada, se deja sin piso legal todo el capítulo VI del Estatuto de Valorización al establecer claramente: "no limita en manera alguna la autonomía del Municipio y no se requiere su aprobación para la validez de los actos relacionados con el proceso del Impuesto de Valorización". Es lógico que los propietarios in-

tervienen preferentemente por intermedio de su representante legal; quien entre otras tiene las siguientes funciones:

- a.-) Intervenir en la formación del presupuesto de la obra;
- b.-) Vigilar la inversión de los fondos y la calidad de la obra y c.-) Intervenir en la distribución del Impuesto, al tenor del artículo 22 de la ley 1ª de 1.943, (art. 85 del Estatuto de Valorización Municipal)-

Mal se puede hablar de intervención de propietarios, si sus actos deben estar condicionados a aceptar todo lo que haga el Departamento de Valorización, en caso de manifestar su desacuerdo, su opinión no se la tiene en cuenta y se cumplen las determinaciones municipales, sin darle oportunidad de reclamar al contribuyente. Este artículo contradice los ordenamientos de los arts. 70 y 86 del Acuerdo #10 de agosto 27 de 1.963, que a continuación transcribimos:

"Art. 70.- Los propietarios presuntamente beneficiados con las obras por las cuales ha de exigirse el gravamen de valorización pueden intervenir en el proceso de cálculo y distribución del gravamen y vigilar la inversión de los fondos, todo por intermedio de los representantes que designen de conformidad de las normas contenidas en los artículos siguientes."

"Art. 85.- El representante de los propietarios tendrá como funciones:

- a.- Intervenir en la formación del presupuesto de las obras;
- b.- Vigilar la inversión de los fondos y la calidad de la obra; y
- c.- Intervenir en la distribución del impuesto al tenor

del art. 22 de la Ley 1ª de 1.943".

El artículo 100 del Estatuto de Valorización Municipal es inoperante.

"Art. 100.- Quedarán exentas del gravamen de valorización por pavimentación, las propiedades que tengan un valor inferior a \$5.000.00, cuando constituyen el único patrimonio de la persona afectada con el gravamen.

Para los efectos de este artículo, se tendrá en cuenta el avalúo catastral, vigente el 31 de diciembre del año anterior a la fecha de la resolución impositiva".

En el perímetro urbano de Pasto, ni con la lámpara de Diógenes es posible encontrar un bien inmueble de un valor inferior a \$5.000.00, que constituya el único patrimonio de una persona afectada con la contribución de valorización, causada por pavimentación.

Debe actualizarse el valor del inmueble, teniendo en cuenta la realidad económica por la que atravezamos. Esta excepción no debe comprender solamente las obras de pavimentación, sino todas las obras que se realicen por valorización en esta forma se consulta los principios de equidad y justicia.

Otro aspecto de no poca importancia, que toca con la distribución o derrame de la contribución de valorización, es el relativo a la posibilidad de que por una misma obra queden contemplados sectores de distinta capacidad económica. La simple consideración de que sean los sectores débiles los

que menos dificultades ofrecen para el recaudo (lo cual constituye regla general) no debe desvirtuarse un principio de profunda justicia, cual es la consideración especialísima con que deben ser tratados estos sectores al momento de producirse la distribución del gravamen, entre otras razones porque estos sectores débiles, incuestionablemente presentan una menor capacidad de absorción del beneficio de las obras ejecutadas, precisamente por tratarse de inmuebles destinados a vivienda familiar obrera, de escasos recursos económicos hacen menor probable un cambio de destinación o de enajenación.

El Art. 109 del Estatuto de Valorización Municipal es inoperante.-

Art. 109.- Dentro de la Oficina de Valorización, se llevará una cuenta especial a cada una de las obras, y no podrá gastarse dineros recaudados en una obra para la ejecución de otra".

Este artículo en la práctica constituye letra muerta, no desconocemos la finalidad loable que se busca con esta disposición, sin embargo, los funcionarios municipales deliberadamente la ignoran. Es de frecuente ocurrencia, que los dineros recaudados para una obra determinada, vayan a parar a otra obra, que con la primera no guarda relación alguna. Los dineros de los contribuyentes son tratados en forma indiscriminada y sirven preferentemente para acometer o terminar obras desfinanciadas.

C O N C L U S I O N E S :

Es de dominio público, que dentro del Estado de Derecho, en que nos movemos, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cumple entre otras importantes funciones, una esencialísima con miras a salvaguardar los derechos ciudadanos, regulando las relaciones entre el Estado y los *particulares, y les concede el amparo y la defensa necesarios* ante los actos de la Administración cuando vulnera sus derechos, otorgándoles la oportunidad de alcanzar su anulación cuando estos constituyan abuso de poder, ya excediéndose en la aplicación de la ley (desconociéndola o violándola) en desmedro de los intereses de la sociedad o de las personas.

Para que los derechos del individuo no sean ilusorios, sabiamente el legislador, consecuente con su delicada misión, la autoriza hacer uso de la acción pública, mediante la cual, cualquier ciudadano puede demandar de la jurisdicción Contencioso Administrativa, el acto jurisdiccional necesario en orden a restablecer el derecho que se considera le ha sido desconocido.

Paralela a esta prerrogativa democrática, que ampara los intereses de los particulares, las entidades administrativas de servicio público tienen la oportunidad de obtener una decisión favorable que da a dichas instituciones como también al conglomerado social, la certeza formal y ecidenciente de que el acto acusado ha sido dictado con plena observancia de la ley, es decir que se encuentra conforme a derecho y consulta los principios de equidad y justicia.

Creemos haber cumplido con este trabajo, los reglamentos de nuestro Máximo Instituto de Cultura, para optar el título de "Doctor en Derecho y Ciencias Sociales".

El somero estudio realizado, conlleva una experiencia de seis años como Abogado de Valorización del Municipio de Pasto, un permanente afán de superación, y anhelo sincero porque brille con luz meridiana la legalidad y la justicia.

Somos concientes de que esta tesis es susceptible de perfeccionarse a través de la discusión pública, la crítica constructiva de la ciudadanía y el detenido y concienzudo estudio del Concejo Municipal, estableciendo las normas adecuadas que conserven el equilibrio entre los derechos de la Entidad Pública y los intereses de los particulares.

Sea este análisis crítico al Estatuto de Valorización nuestro mejor aporte, para un entendimiento en las permanentes controversias que se suscitan entre el Municipio y los ciudadanos, sobre la interpretación y aplicación del más importante instrumento de progreso con que cuentan las municipalidades del país.

Si este noble empeño se realiza, será la mejor recompensa a nuestro esfuerzo.

OBRAS CONSULTADAS PARA LA TESIS Y SU RESPECTIVO PLAN

ALBI FERNANDO.

"Derecho municipal comparado del mundo hispánico" Edit. Aguilera. 1955 p. 512 y ss.

BILAC PINTO

"Contribucao de Malhoria" cita de Alberto Fernández Cadavid en "El impuesto de Valorización en Colombia" 1948 p. 34. cita de Uribe Misas en artículos de "La República" abril de 1960.

BIELSA RAFAEL.

"Derecho Fiscal" Buenos Aires, Edit. Castelvi. sin fecha de edición p. 74.

CAMACHO RUEDA AURELIO.

"Conferencias de hacienda pública Bogotá. publicaciones del Externado de Colombia. 1965, p.32 y 33.

CASTILLO DAVILA POLICARPO.

"La reforma tributaria de 1960 Esap. Bogotá, Edit. Kelly. 1962 T. III p. 67.
Constitucional Nacional
Código Civil Colombiano
Código Contencioso Administrativo.
Código Fiscal
Código Régimen Político Municipal

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Sentencia junio 23/1913 XXIII,4
 Fallo junio 5/1953 LXXV,276.
 Sentencia diciembre 3/1937, G.
 J.T. XLV, Num 1930 p.794 y ss.
 Sentencia, marzo 13/1942, a XXIV
 t. XLVIII.

CONSEJO DE ESTADO.

Sentencia, junio 26 de 1945 T.
 LX num. 347-341. p.276.

DECRETOS.

Nos. 858 de 1956. 1804 de 1966
 3160 de 1966. 1604 de 1966 y
 1394 de 1970.

DORR HUGO ARANEDA.

"La administración financiera
 del Estado, Santiago, Edit. Ju-
 rídica de Chile, 1936 p.74.

DEVIS ECHANDIA HERNANDO.

"Compendio de Derecho Procesal"
 Tomo II Bogotá, Edit. A.B.C.1972
 ps.479,480,481.

EINAUDI LUIGI.

"Principios de la hacienda pú-
 blica" Madrid. Edit. Aguilera,
 1958. p. p.72.

ESTATUTOS DE VALORIZACION.

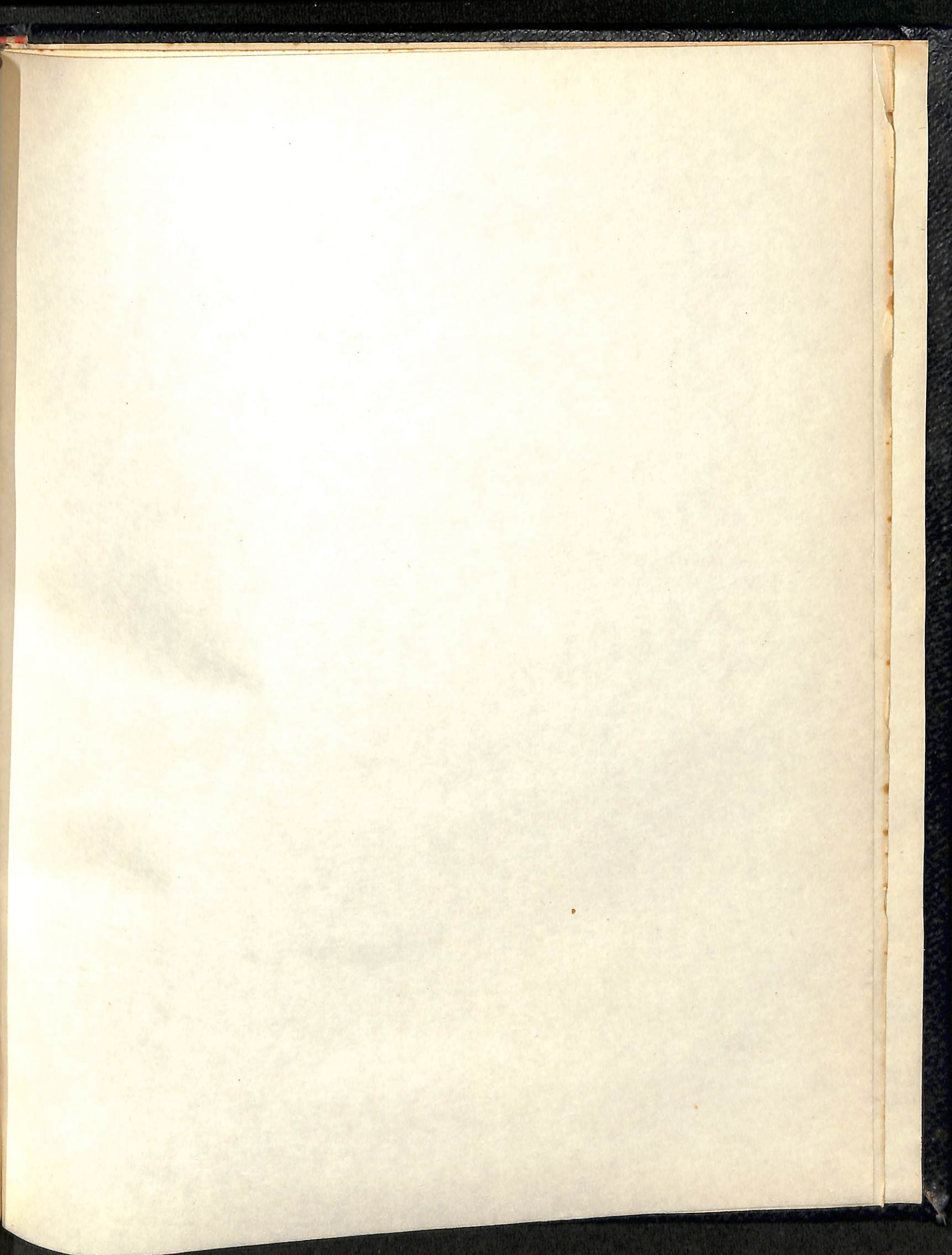
"Armenia, Bogotá, D.E., Cali,
 Cartagena. Cundinamarca, Mede-
 llín, Neiva, Pasto.

FERNANDEZ CADAVID ALBERTO.

"El Impuesto de Valorización
 en Colombia" Medellín, Edit.

- Bedout. 1948 ps.55,81 a 92 y 109 ss.
- GOMEZ M. FRANCISCO ELADIO. "Fundamento del Derecho Administrativo Colombiano" Bogotá, Edit Kelly 1969. p. 139.
- GOMEZ RODRIGUEZ ELEAZAR. "Poder Judicial y Proceso Administrativo" Santiago. Edit. Jurídica. Chile 1966, p.51 y 115.
- GOURNAY JEAN CLAUDE M. V. Diccionario Hispánico Universal Edit. Jackson. México 1960. 5a. edición T. II P. 135.
- JARAMILLO ESTEBAN. "Tratado de la Hacienda Pública" Bogotá. Imprenta del Banco de la República 1946, p. 358.
- JUAN XXIII. Encíclicas: Mater et Magistra y Pacem in terris, cita en Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca D.E. enero 24 de 1964 p. 62 y 63.
- LEYES NACIONALES. L.23 de 1887. 19 de 1888. 35 de 1888. 6a. de 1905. 107 de 1936. 110 de 1912. 25 de 1921. 113 de 1937. 63 de 1938. 1a. de 1943. y 65 de 1967.
- ORTEGA TORRES JORGE. Código Civil, comentario. art.

- PIEDRAHITA J. ANTONIO. 669. Edit. Temis. Bogotá 1970 p. 280.
- "Teoría práctica del Gravamen especial de valorización" Imprenta Departamental, Antonio Nariño. Bogotá, 1957. p. 19.
- PORTOCARRERO MUTIS CARLOS. Cita. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Bogotá D.E. enero 24 de 1964 p. 62.
- RAMIREZ CARDONA ALEJANDRO. "Sistema de Hacienda Pública" Bogotá. Edit. Temis. 1970 p. 6, 328, 393 y ss.
- SARRIA EUSTORGIO. "Derecho Administrativo" Bogotá. Edit. Temis. 1962 ps. 1,2,3.
- SELIGMAN R. EDWIN. "Enssays in Taxation", cita de Alberto Fernández Cadavid, en "El Impuesto de Valorización en Colombia" Medellín, Edit. Bedout 1948. p. 31.
- SOTO PINEDO RAFAEL. "La Contribución Nacional de Valorización" Bogotá. Edit. Temis, 1974 p. 9,27,122,123,194, 195 y ss.
-



| | |
|----------------|---|
| AN | |
| T | 1966 57342 |
| 336.28 | |
| Ch514 | Checa España, Edua do |
| Ej.2. | Al estatuto de valorización en Pasto |
| NOMBRE | Dispositivo <i>Dispositivo</i> |
| No. del Carnet | <i>Oficina Personal</i> |
| NOMBRE | <i>Haroldo Celis C.</i> |
| No. del Carnet | <i>86-1-21/79</i> |
| NOMBRE | <i>Ej. 2.º del</i> 344 |
| No. del Carnet | <i>7</i> |
| NOMBRE | <i>Ej. 2.º del</i> IV-4 |
| No. del Carnet | <i>Arman Celis</i> P3 |
| NOMBRE | |

AN
 T
 336.28
 Ch514
 Ej.2.
 57342
~~1966~~