

ACERCA DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION

Doctor
LUIS ANTONIO
De la Facultad de Derecho
Unidad de Pasto
B. C. I.

ARMANDO CUENCA CEBALLOS

Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar el título de Abogado.

PRESIDENTE: DR. IGNACIO CORAL QUINTERO

Atentamente,

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

IGNACIO CORAL QUINTERO
Director Investigación Dirigida.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
PASTO, 1984

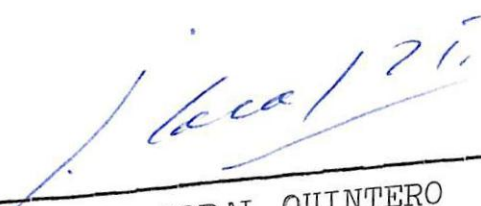
Pasto, Marzo 7 de 1984

Doctor
LUIS LAGOS PANTOJA
Decano Facultad de Derecho
Universidad de Nariño
E. S. D.

Me permito informar a Usted que el trabajo de investigación dirigida, titulado "Acerca de la Contribución de Valorización" de Armando Cuenca Ceballos, cumple con las exigencias reglamentarias y formales, estipuladas en el Acuerdo No. 074 de mayo 10 de 1983, del Honorable Consejo de la Facultad de Derecho, por lo anterior puede ser admitida y fijada fecha para su sustentación.

Atentamente,

JURADO



IGNACIO CORAL QUINTERO
Director Investigación Dirigida.

JURADO

Pasto, Mayo de 1984.

36.22
965
.1

Nota de Aceptación

"La Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, no se hace responsable de las opiniones emitidas en este trabajo, las cuales deben considerarse como propias del autor".

Presidente del Jurado
Artículo 14 del Acuerdo No. 074 del 10 de Mayo de 1983, emanado del Honorable Consejo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño.

JURADO

JURADO

Pasto, Mayo de 1984.

DEDICO:

A: Mis Padres y Hermanos

A: Mis "La Facultad de Derecho, de la Uni-

A: María versidad de Nariño, no se hace res-
ponsable de las opiniones emitidas
en este trabajo, las cuales deben
considerarse como propias del au-
tor".

Artículo 14 del Acuerdo No. 074 del
10 de Mayo de 1983, emanado del Ho-
norable Consejo de la Facultad de
Derecho de la Universidad de Nari-
ño.

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCION.....	1
2.	DEFINICION DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION.....	7
2.1	DEFINICION DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION...	7
2.2	DEFINICION DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION... 13	13
3.	BREVE HISTORIA DE LA CONTRIBUCION EN OTROS PAISES Y EN COLOMBIA.....	20
3.1	ROMA.....	20
3.2	FRANCIA.....	21
3.3	INGLATERRA.....	21
3.4	ESTADOS UNIDOS.....	22
3.5	COLONIAS ESPAÑOLAS.....	22
3.6	LEY 23 DE 1887 Antecedente de la actual contribucion.....	24
	LEY 25 de 1921	
	LEY 195 de 1936	
	LEY 113 DE 1937	
	LEY 63 DE 1938	
	LEY 1a. DE 1943	
	DECRETO LEGISLATIVO 1957 DE 1951	
	DECRETO LEGISLATIVO 858 DE 1956	
	DECRETO LEGISLATIVO 1604 DE 1966.	
4.	ESTRUCTURA JURIDICA DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION.....	41
4.1	DEFINICION LEGAL DE LA CONTRIBUCION.....	41
4.2	OBRAS DE INTERES PUBLICO Y DE SERVICIO PUBLICO..	44
4.3	OBJETO DE GRAVAMEN.....	46
4.4	DESTINACION ESPECIAL DE LA CONTRIBUCION.....	47
4.5	SISTEMAS DE DISTRIBUCION.....	49

TABLA DE CONTENIDO

	Págs.
1. INTRODUCCION.....	1
2. CONCEPTO.....	7
2.1 DEFINICION DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION...	7
2.2 DIFERENCIA ENTRE IMPUESTO, TASA Y CONTRIBUCION..	13
3. BREVE RECUENTO HISTORICO DE LA CONTRIBUCION EN OTROS PAISES Y EN COLOMBIA.....	20
3.1 ROMA.....	20
3.2 FRANCIA.....	21
3.3 INGLATERRA.....	21
3.4 ESTADOS UNIDOS.....	22
3.5 COLONIAS ESPAÑOLAS.....	22
3.6 LEY 23 DE 1887 Antecedente de la actual contribu- ción.....	24
LEY 25 de 1921	
LEY 195 de 1936	
LEY 113 DE 1937	
LEY 63 DE 1938	
LEY 1a. DE 1943	
DECRETO LEGISLATIVO 1957 DE 1951	
DECRETO LEGISLATIVO 858 DE 1956	
DECRETO LEGISLATIVO 1604 DE 1966.	
4. ESTRUCTURA JURIDICA DE LA CONTRIBUCION DE VALO- RIZACION.....	41
4.1 DEFINICION LEGAL DE LA CONTRIBUCION.....	41
4.2 OBRAS DE INTERES PUBLICO Y DE SERVICIO PUBLICO..	44
4.3 OBJETO DE GRAVAMEN.....	46
4.4 DESTINACION ESPECIAL DE LA CONTRIBUCION.....	47
4.5 SISTEMAS DE DISTRIBUCION.....	49

	Págs.
5. BENEFICIO Y MAYOR VALOR INMOBILIARIO.....	55
5.1 QUE ES BENEFICIO.....	55
5.2 CLASES DE BENEFICIOS.....	56
5.3 BENEFICIOS ESPECIFICOS Y MAYORES VALORES INMOBILIARIOS.....	57
5.4 LA TIERRA UNICA MATERIA GRAVABLE.....	58
6. ACTUACION ADMINISTRATIVA DE IMPOSICION.....	63
6.1 TRAMITE DE LA ACTUACION.....	63
6.2 INTERVENCION DE LOS PROPIETARIOS.....	65
6.3 DISTRIBUCION Y ASIGNACION DE LA CONTRIBUCION.....	68
6.4 NOTIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	69
6.5 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	72
6.6 COBRO POR JURISDICCION COACTIVA.....	84

CONCLUSIONES..... 92

BIBLIOGRAFIA.

Las necesidades se tornan múltiples y de distinto orden cuando el hombre vive en comunidad.

La búsqueda permanente del hombre por satisfacer sus necesidades, lo llevaron a convivir con sus semejantes, de ahí que Aristóteles con gran acierto afirma que "el hombre es un animal social por naturaleza, y está sujeto a necesidades de todo orden". La necesidad no es otra cosa que la sensación mortificante de que algo le falta.

La circunstancia de vivir en sociedad conlleva la necesidad

se preparar para que este subsista.

Aparecido el Estado, y aún en su forma más rudimentaria, surgió la necesidad de arbitrar recursos para poder satisfacer las necesidades colectivas, satisfacción que debía

1. INTRODUCCION

subrirse con aportes de sus habitantes, mediante cuotas; de ahí que se afirma que el hombre debe pagar tributos a la A través de toda la historia, el hombre siempre se ha preocupado por satisfacer sus necesidades en todos los aspectos esta obligación es de tal magnitud que comienza a pagarlos y ordenes, y siempre acorde con su grado de desarrollo o civilización.

Los Estados como compendio de la organización comunitaria, Los sociólogos manifiestan que las necesidades se tratan de disponer de un medio para satisfacer las necesidades públicas, satisfacer siempre en forma proporcional al grado de cultura; este medio lo constituye los ingresos. Estos ingresos ra que se tiene.

los obtiene el Estado predominantemente en forma de impuestos, tasas y contribuciones. Excepcionalmente se obtienen Las necesidades se tornan múltiples y de distinto orden cuando el hombre vive en comunidad. ingresos por el sistema de precios, y esto ocurre cuando se acude a la formación de empresas industriales de economía

mixta. La búsqueda permanente del hombre por satisfacer sus necesidades, lo llevaron a convivir con sus semejantes, de ahí que Aristóteles con gran acierto afirma que "el hombre es un animal social por naturaleza, y está sujeto a necesidades de todo orden". La necesidad no es otra cosa que la sensación mortificante de que algo le falta.

El Estado debe satisfacer toda la multitud de necesidades La circunstancia de vivir en sociedad conlleva la necesidad

de cooperar para que esta subsista. Las colectivas, sólo son de un tipo: las impuestas, o sea aquellas necesidades

Aparecido el Estado, y aún en su forma más rudimentaria, surgió la necesidad de arbitrar recursos para poder satisfacer las necesidades colectivas, satisfacción que debía cubrirse con aportes de sus habitantes, mediante cuotas; de ahí que se afirme que el hombre debe pagar tributos a la sociedad organizada en Estados por formar parte de ella, y esta obligación es de tal magnitud que comienza a pagarlos antes de nacer y lo alcanzan hasta después de morir. Satisfacción generaría grandes tropiezos que afectarían el orden

Los Estados como compendio de la organización comunitaria, dispone de un medio para satisfacer las necesidades públicas, este medio lo constituye los ingresos. Estos ingresos los obtiene el Estado predominantemente en forma de impuestos, tasas y contribuciones. Excepcionalmente se obtienen ingresos por el sistema de precios, y esto ocurre cuando se acude a la formación de empresas industriales de economía mixta. públicos, como son: la apertura, ensanchamiento, pavimentación de calles, obras de irrigación, desecación de tierras

Cuando se habla de necesidades colectivas, no se hace referencia a las del ente social organizado en el Estado. El calificativo "colectivas" tiene un sentido restringido, semejante al público o de interés común. Lo que el ilimitado conjunto de las necesidades colectivas que debe satisfacer distrae

El Estado debe satisfacer toda la multitud de necesidades de

individuales. Dentro del grupo de las Colectivas, sólo son de su cargo las imposterables, o sea aquellas necesidades esenciales o de primer grado como el sostenimiento de los funcionarios, la Defensa Nacional, el Servicio de Policía, y Educación primaria.

Al hablar de necesidades colectivas, no debe estimarse o su ponerse que se trate de las necesidades de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. En este caso hacen relación a necesidades que sin pertenecer a todos, su no satisfacción generaría grandes tropiezos que afectarían el orden público y social.

Concretándonos a nuestro tema y a nuestro tiempo, existen necesidades comunes, o de interés general en las cuales están empeñados todos los miembros de la comunidad, estas necesidades a que hemos hecho referencia en el campo que nos ocupa las constituyen las obras de interés público o de servicio público, como son: la apertura, ensanchamiento, pavimentación de calles, obras de irrigación, desecación de tierras, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, etc.

La satisfacción de las necesidades de interés general no pueden ser atendidas por el Estado, puesto que el ilimitado campo de las necesidades colectivas que debe satisfacer distraería inversiones del servicio público y de los programas de

mejoramiento social que son primarias en su satisfacción, y las inversiones de los fondos comunes del presupuesto no son suficientes para abarcar todos los campos.

La incapacidad de los particulares para realizar por sí solos la satisfacción de las necesidades de interés general, ha llevado a los Estados a idear necesariamente un instrumento fiscal a través del cual se ha logrado suplir una deficiencia del servicio público, y es así como ha nacido la Institución Fiscal de la Contribución de Valorización, con cuyo establecimiento se ha logrado efectuar todas aquellas obras que son de imperiosa ejecución y que reportan bienestar general.

Nuestra Constitución Nacional en sus arts. 43, 76, ordinal 40., art. 80, 197, 206, en forma especial prevé la creación con subjeción a condiciones desarrolladas por la ley, del recurso financiero de las contribuciones para satisfacer necesidades generales.

Desde el establecimiento de la Contribución de Valorización en Colombia, esta se constituyó en un eficaz sistema financiero de derecho público para la construcción de obras de infraestructura urbana y rurales, que además de ser de interés general, producen beneficios específicos sobre determinadas áreas territoriales, con incremento del valor de la propiedad inmobiliaria.

La Valorización de los predios o propiedades beneficiados con la construcción de obras, es un aspecto muy importante que en el desarrollo del trabajo le dedicaremos mucha importancia, y es lo que entraña el hondo contenido de equidad social de la contribución de valorización y le da una razón de ser ético-jurídica incuestionable.

La contribución de Valorización, tal como rige en nuestro derecho positivo, y concretamente en el orden municipal, ámbito de mayor aplicación de la contribución, constituye un recurso financiero "puro", es decir, que en la actualidad el costo de las obras es exigido únicamente al sector privado, esta situación obedece a la crisis financiera por la cual atraviesan los fiscos regionales, la cual no permite hacer aportes para de esta manera constituir la institución en un recurso financiero "mixto o semioficial", lo cual sería ideal, puesto que la renuncia a la ejecución de obras por este sistema se debe en gran parte a los elevados costos que repercuten en el mal ambiente que en torno a esta institución se ha formado.

La contribución de valorización, constituye un instrumento idóneo a través del cual se ha logrado un impulso vital en el desarrollo rural y urbano de Colombia.

Esta institución, en nuestro país es el producto de un largo proceso, mediante el cual se ha logrado avances impor-

tantes que han colocado a Colombia como uno de los países que basado en sus propias experiencias ha obtenido una legislación que la colocan por encima de otras.

La misma importancia de la Contribución de Valorización ha servido de acicate para que día a día se pretenda una mejor situación de la institución, esfuerzos que han logrado un mejoramiento en su aplicación en todos los campos, ya en el jurídico, técnico y administrativo. to extranjeros co-
mo locales, han tratado de definir la contribución de Va
La experiencia lograda en esta materia, ha dado como fruto una legislación de indudable calidad jurídica, que panetti-za el sentido y finalidad de la Institución Fiscal: legislación que ha otorgado suficiente amplitud para que la administración pueda aplicarla sin tropiezos, y por ello es que hasta el momento aparece coordinada, lógica y clara en sus normas.

El destacado economista estadounidense EDWIN R.A. SELIGMAN la ha definido como "una contribución obligatoria impuesta para atender el gasto que demandan obras de interés público que benefician a determinadas propiedades raíces".

Esta definición está acorde con la naturaleza de la contribución, puesto que la obligación recae directamente sobre los propietarios de los inmuebles beneficiados, quienes deben pa-

ser la contribución como una retribución al beneficio que reciben.

ALFRED N. BUEHLER, la define así: "es una carga pública o obligatoria para determinadas propiedades por el mejoramiento particular que beneficia a los dueños de esas propiedades."

2. CONCEPTO

2.1 DEFINICION DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION

Todos los tratadistas y doctrinantes, tanto extranjeros como nacionales, han tratado de definir la contribución de Valorización en forma racional, y haciendo que su conceptualización obedezca siempre a los lineamientos de cada legislación y a las concepciones políticas de su autor.

Por ello creemos necesario traer las diferentes definiciones que los más importantes tratadistas han dado de esta institución.

El italiano LUIGI EINAUDI expone: "La contribución de valorización es la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público, con ocasión de una obra realizada por él."

El destacado economista estadounidense EDWIN R.A. SELIGMAN la ha definido como "una contribución obligatoria impuesta para atender el gasto que demandan obras de interés público que benefician a determinadas propiedades raíces".

Esta definición está acorde con la naturaleza de la contribución, puesto que la obligación recae directamente sobre los propietarios de los inmuebles beneficiados, quienes deben pagar los gastos de una obra que siempre tiene un interés público, ya

gar la contribución como una retribución al beneficio que reciben.

ALFRED G. BUEHLER, la define así: "es una carga pública obligatoria para determinadas propiedades por el mejoramiento particular que beneficia a los dueños de esas propiedades, mejoramiento que reporta un beneficio que se emprende en interés público".

Esta definición es más amplia que la anterior, puesto que las obras siempre producen un beneficio general o de interés público, pero en su acometimiento están directamente empeñados los propietarios de los inmuebles beneficiados, quienes reciben directamente los beneficios con incremento del valor de sus propiedades.

El Italiano LUIGI EINAUDI expone: "La contribución de valorización es la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público, con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de los bienes inmuebles".

De esta definición se desprende el porqué se llama contribución, puesto que se trata de una especie de concurso que los beneficiados prestan para contribuir con el pago de los gastos de una obra que siempre tiene un interés público, pe

to que indiscutiblemente reporta ventajas particulares a quienes pagan por su ejecución.

El Italiano A. D. GIANNINI, la denomina como un tributo especial, y al respecto manifiesta: "El tributo especial es una prestación debida: A). Por quienes encontrándose en una determinada situación, experimentan una particular ventaja económica por efecto del desarrollo de una actividad administrativa, frente a todos los demás a quienes la propia actividad beneficia de modo indistinto". El llamado tributo de mejora, tiene un carácter específico consistente en que son debidos por el incremento de valor experimentado por la propiedad mobiliaria a causa de la ejecución de una obra pública. Es por ello que su pago toca o corresponde directamente a quienes se benefician concretamente con el acometimiento de la obra, aunque existan beneficios comunes, esos beneficios son indistintos para todo el conglomerado y no les reportan mayor merced que el esporádico servicio de la obra sin obtener ventaja económica alguna.

En latinoamérica, el tratadista Brasileño BILAC PINTO, quien se ha destacado por ser uno de los primeros expositores y estudiosos de la materia ha definido la institución así: - "Contribución de mejora es el pago obligatorio decretado, exclusiva o concurrentemente por el municipio, Estado o la nación, en razón de la Valorización producida en un inmueble del contribuyente por una obra pública realizada con su

audiencia, y cuyo monto no puede sobrepasar el costo de la obra,

El tratadista español FERNANDO ALBI, al referirse a las diversas definiciones expone: "En el precio y la tasa el beneficio es exclusivo para los usuarios y perfectamente divisible entre los mismos. En el impuesto es básico el interés general no individualizable, en la contribución, encontramos un planteamiento mixto en que juegan ambos factores.

Doctrinas Nacionales.

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, es por ello que ha de ser pagado mediante exacciones que soporten de modo general la propia colectividad; pero por otra parte, existe un beneficio que recae en forma directa sobre cierta categoría de personas, o mejor dicho, de propietarios de inmuebles situados en determinada zona territorial, los cuales han de retribuir este provecho mediante contribuciones especiales. Por eso el financiamiento de obras de esa índole debería tener 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. No obstante en muchas ocasiones se desnaturaliza la orientación que acabamos de exponer, recayendo sobre los propietarios de los inmue-

bles afectados por la mejora la totalidad del costo de la obra.

Lo expuesto por este tratadista hace referencia a lo que llamamos recurso mixto, o sea que la ejecución de obras de bería repartirse proporcionalmente entre el ente jurídico y los particulares, con la consecuencia sana de obras cuyo valor sería más bajo para los contribuyentes. Doctrinantes Nacionales.

El doctor Aurelio Camacho Rueda, inspirado en la teoría de Luigi Einaudi, ha expuesto: "La compensación pagada con carácter obligatorio al Estado, con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporcionalmente también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles".

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. La contribución se paga por los beneficios secundarios producidos en la propiedad inmobiliaria exclusivamente. La contribución se paga una sola vez y tiene carácter obligatorio.

CARLOS MARIO LONDOÑO sostiene: "En la contribución por Valorización domina el principio de beneficio especial y perso-

nalizado que es extraño al impuesto. Por este aspecto es por lo que la contribución envuelve una compensación por ventajas específicas que la 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 recibido 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 está en la obligación de devolver a la comunidad el valor que adquieren sus bienes sin justo título"....

El profesor ALEJANDRO RAMIREZ CARDONA, basandose en Einau

di define así la contribución de Valorización: servicios pú-
blicos. Como dice para en acto de soberanía del Estado, -
"La contribución de mejoras es una erogación única de los
propietarios de bienes inmuebles al ente público, en com-
pensación al beneficio obtenido por la valorización de es-
tos, causada por la construcción de una obra útil a la co-
lectividad y en relación con el costo de la respectiva o-
bra"... servicio del servicio público, sin tener en cuenta

compensaciones o beneficios especiales.
Este autor señala que las características principales de
la contribución son: Una obra pública que reporta utilidad
a la colectividad; la construcción de la obra valoriza los
bienes raíces aledaños a ella; y se exige a los dueños de
tales inmuebles una compensación por el incremento en el va
lor de sus propiedades con la ejecución de la obra.

2.2 DIFERENCIA ENTRE IMPUESTO, TASA Y CONTRIBUCIÓN a de-
terminado servicio, ya que su importe es destinado al ser-
vidor. Evidentemente el impuesto, la contribución y la tasa, cons-
tituyen fuentes de recursos, pero siempre se ha tratado de
interpretarlos como si fueran sinónimos. Al tratar de estu
diarlos veremos que tienen origen diferente y consecuencial-
mente se destinan para fines igualmente diferentes. benefi-
cio personal respecto de los obligados a pagarlo, como en

El impuesto está constituido por las cantidades de dinero
que la administración exige de las personas naturales o ju
rídicas, sin contraprestación determinada, y su cobro se e

fectúa para atender el funcionamiento de los servicios públicos. Constituye pues un acto de soberanía del Estado, cuyo producto ingresa a fondos comunes que se emplea en atender gastos comunes.

El profesor ESTEBAN JARAMILLO lo define como el tributo obligatorio exigido por el Estado al individuo para atender las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta compensaciones o beneficios especiales.

b). No definitiva, ya que si no se recibe la prestación del servicio, se paga. El impuesto es obligatorio fiscalmente, puesto que si no se paga puede ser exigido coactivamente.

c). Debe existir una contrapartida de parcial equivalencia. Es menester distinguir entre Impuesto General e Impuesto Especial.

Impuesto General. Es aquel que carece de afectación a determinado servicio, ya que su importe es destinado al sostenimiento de todos los servicios públicos.

El Impuesto Especial. Se destina o afecta a ciertos servicios especiales o de fomento. No dejan de ser verdaderos impuestos, pues carecen de contrapartida directa o beneficio personal respecto de los obligados a pagarlo, como en el caso del impuesto a la gasolina.

La tasa se caracteriza por ser voluntaria y no obligatoria, sin ser indispensable un acto de pago.

y consiste en la remuneración pecuniaria que percibe la administración por la prestación de determinados servicios públicos como correos, telecomunicaciones, ferrocarriles, etc.

La tasa en su valor está limitada por el costo del servicio y las características esenciales son las siguientes:

- a). Pago Directo efectuado por quien utiliza el servicio.
- b). No definitiva, ya que si no se recibe la prestación del servicio por el cual se pagó se puede exigir la devolución del importe.
- c). Debe existir una contrapartida de parcial equivalencia personal y directa, que es lo que la distingue del precio y del impuesto.

La tasa sostiene servicios públicos generales o de segundo grado, que son aquellos que se prestan con exclusión de quien no quiere usarlos o no puede pagarlos, igualmente - existe una contrapartida para el uso del servicio.

Existen subcategorías en la tasa las cuales analizaremos someramente:

Tasa Voluntaria. Se presta el servicio atendiendo la demanda del usuario, sin ser indispensable un acto de coacción por parte del ente público.

El precio público y el precio político son los elementos que conforman la tasa voluntaria.

El precio público lo constituye la tasa suficiente para cubrir el costo del servicio.

El precio político lo constituyen las tasas insuficientes para la prestación del servicio.

Es de vital importancia que el valor de la tasa no sea superior al servicio, pues de ser así se confundiría con el impuesto. Siempre hay déficit en la prestación del servicio, y éste es cubierto o financiado con el impuesto general en forma de subvención del presupuesto nacional, regional o local, o con impuestos especiales o afectados.

Tasa Obligatoria. La tasa obligatoria se paga por la prestación de un servicio no solicitado, y dicha prestación se efectúa por un acto de coacción directa del ente público. Su producto tiene una destinación especial y redundan en beneficio del sector público que utiliza el servicio.

Tasa Parafiscal. Es una exacción obligatoria que recibe una aplicación determinada instituida por vía autoritaria, generalmente con una finalidad de orden económico, profesional o social, y que escapa por entero o en parte a las normas de legislación presupuestaria y fiscal en lo relativo

vo a las condiciones de creación del ingreso, de la determinación de su base y tipo, del procedimiento de recaudación o de control de su empleo. Es una institución semifiscal, propiamente dicha.

La Contribución. En nuestro caso, la contribución de valorización es la cuota fijada a una persona para atender, el pago de una obra que sólo a ellas aprovecha directamente.

La contribución de valorización no es una obligación fiscal permanente. Para los propietarios es más bien una erogación fiscal extraordinaria, porque solo surge cuando se construye una obra pública que beneficia a sus propiedades raíces.

De ahí que con mucha propiedad podemos decir que la Contribución de Valorización tiene diferencias radicales con los impuestos generales, con los impuestos de plusvalía general, con las tasas.

Se diferencia de los impuestos generales en cuanto la razón de estos es la obligación de las personas que integran el conjunto social de atender el sostenimiento del Estado, sin que su pago confiera a los contribuyentes derechos a determinados servicios o actividades de la administración en su favor.

Con los Impuestos de Plusvalía, su diferencia radica en la

circunstancia de que éste es causado por el mayor valor que adquieren los inmuebles no por causa de obras específicas, sino como consecuencia de múltiples factores, entre los cuales podemos citar: el aumento de la población, el crecimiento de las ciudades, la mayor demanda en el mercado de propiedad inmobiliaria, la concentración de actividades comerciales o industriales en ciertos sectores, la construcción de edificios, etc.

Se diferencia de las tasas, en cuanto estas son erogaciones periódicas y permanentes que el ciudadano paga por recibir determinados servicios, los cuales son prestados a petición del usuario.

La contribución de valorización, al igual que los impuestos y las tasas, tienen un elemento común que es la potestad del Estado, quien en forma impositiva regula la fijación de las diferentes contribuciones, impuestos y tasas.

Podemos concluir de lo brevemente expuesto, que la Contribución de valorización es una entidad Fiscal autónoma, con características especiales que definen su propia e inconfundible naturaleza.

Su implantación obedece a la circunstancia de que las obras que la causan son de interés público, y los propietarios no disponen de los poderes que el Estado tiene para

hacer efectiva la ejecución de las obras que interesan a la comunidad.

3. BREVE RESUMEN HISTÓRICO DE LA CONTRIBUCIÓN EN OTROS PAÍSES Y COLOMBIA

3.1 ROMA

Tenemos referencias que a mediados del siglo VI aparecen las primeras acciones de valorización como impuesto o obligación de los ciudadanos quienes tenían la obligación de atender en común a la construcción y reparación de las calles inmediatas a sus predios.

El papa Paulo III puso todo su empeño en la ejecución de obras que por su naturaleza imprimieron a la ciudad eterna una nueva e inconfundible fisonomía, y mediante las cuales logró desnudar a la ciudad de su traje medieval para amoldarla a los requerimientos artísticos del Renacimiento, a su dignidad de capital del mundo cristiano y a las necesidades de su grandioso tráfico.

Para atender a los grandes gastos que requerían las nuevas obras, impuso un tributo a los dueños de aquellas casas que ganaban considerable valor con la ejecución de las obras.

Por lo tanto, y más concretamente en el año de 1697, se trasladó a las municipalidades francesas.

3. BREVE RECUENTO HISTORICO DE LA CONTRIBUCION EN OTROS PAISES Y COLOMBIA

que laf... el mayor valor obtenido en razón

3.1 ROMA

Tenemos referencias que a mediados del siglo VI aparecen las primeras nociones de valorización como impuesto u obligación de los ciudadanos quienes tenían la obligación de atender en común a la construcción y reparación de las calles inmediatas a sus predios.

El papa Paulo III puso todo su empeño en la ejecución de obras que por su naturaleza imprimieron a la ciudad eterna una nueva e inconfundible fisonomía, y mediante las cuales logró desnudar a la ciudad de su traje medieval para amoldarla a los requerimientos artísticos del Renacimiento, a su dignidad de capital del mundo cristiano y a las necesidades de su grandioso tráfico.

Para atender a los grandes gastos que requerían las nuevas obras, impuso un tributo a los dueños de aquellas casas que ganaban considerable valor con la ejecución de las obras.

3.2 FRANCIA

Terminaba el siglo XVII, y más concretamente en el año de 1672, el Consejo real facultó a las municipalidades francesas para fijar contribuciones a los propietarios para la apertura y embellecimiento de calles vecinas, contribuciones que tenían como fundamento el mayor valor obtenido en razón de la ejecución de las obras. 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 de Europa.

Durante el Imperio Napoleónico se expidió una ley para la aplicación de dicha contribución, especialmente en cuanto a la desecación de zonas pantanosas y embellecimiento de higiene de los centros urbanos.

3.3 INGLATERRA

En este país comenzó a exigirse una contribución especial a los propietarios que de alguna manera se beneficiaban con obras como la construcción de puentes, muros, obras efectuadas en los ríos Lea y Támesis, las cuales se realizaron con el objeto de facilitar la comunicación fluvial.

En el año de 1894, la cuestión relativa a la contribución especial se planteó en el Parlamento, y es así como la Cámara

ra de los Lores sentó el principio de que todas las personas que hayan recibido incremento en el valor venal de sus propiedades por un mejoramiento efectuado por las autoridades locales, debían contribuir especialmente al costo del mejoramiento.

3.4 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

A fines del siglo XIX se establece en New York la contribución de manera fija y organizada, y su difusión se efectúa rápidamente a otros Estados, para cuyo fin, o sea el establecimiento de este procedimiento tributario tuvieron que modificar sus constituciones.

En el presente siglo se ha dado un gran impulso a esta institución en los EE.UU. y ha sido el mecanismo expedido para lograr el gran desarrollo urbanístico que en la actualidad ostenta. En el año 1912, al efectuarse la Cuarta Conferencia Nacional de Urbanismo, se dejó claramente sentado, que todo beneficio que reciban los propietarios con la ejecución de obras debe ser retribuido equitativamente por ellos, evitando de esta manera desequilibrios e injusticias económicas y sociales.

3.5 COLONIAS ESPAÑOLAS

En las Colonias Españolas de Latinoamérica, también encontramos antecedentes de contribuciones por la construcción

y mejoramiento de calles y caminos. Se ha logrado establecer que en el año de 1599, el Cabildo de la ciudad de Quito dispuso que: "Porque el aderezo de las calles es cosa importantísima y conviene se haga, por estar tan malas que por muchas de ellas no se puede andar a pie ni a caballo, y para que tenga efecto lo susodicho ordenamos y mandamos que la mitad de lo que costare el aderezo de las dichas calles se reparta entre los dueños de casas de las dichas calles y la otra mitad se haga y eche derrama entre los vecinos de esa ciudad, conforme a dicha ordenanza."

En el nuevo reino de Granada, en los gobiernos de los virreyes Pizarro, Solís y Espeleta se exigió contribuciones de trabajo personal, impuestos de peaje o pisadura, gravámenes de paso de ganado o mercaderías, todo ello con el objeto de construir y reparar caminos y puentes.

En tiempos del virrey Amar y Borbón, se comenzó a exigir la contribución sobre la propiedad inmobiliaria, constituyendo el primer cobro de contribuciones sobre la tierra o propiedades que se beneficiaban con la construcción de caminos, contribución que era pagada por los propietarios de fincas o terrenos por donde atravesaba el camino construido.

De esta manera vemos como en todos los países que someramente hemos tocado, la contribución está orientada por los

mismos o similares lineamientos, y ha constituido un instrumento importante para el desarrollo e impulso de todas las ciudades y campos. El principio de equidad que ha informado la Institución se halla presente en todas las latitudes en las cuales ha sido impuesto y aplicado, y debido a su importancia se ha procurado siempre su desarrollo con el único fin de contar con un medio idóneo para la satisfacción de aquellas necesidades en cuya solución están empeñados todos los miembros de la comunidad y que obviamente reportan beneficios para todos.

3.6 LEY 23 de 1887

Constituye esta ley el primer antecedente sobre la contribución de valorización en nuestro país, y su expedición se originó con el objeto de impedir o disminuir las inundaciones de los ríos, cuyos caudales se aumentaban por los inviernos causando graves estragos en los predios contiguos. Esta ley facultó al gobierno para exigir a los propietarios de los predios beneficiados el pago del valor de las obras, valor que se repartía a prorrata, incluso se autorizó el ramate de los bienes cuyos dueños se negaban a cancelar el valor de la contribución.

LEY 25 DE 1921

Mediante esta ley se establece definitivamente en Colombia

la contribución de Valorización, llamándola en ese entonces "Impuesto de Valorización", que constituía un gravamen fiscal sobre las propiedades raíces que se beneficiaran con la ejecución de obras de interés público local, haciendo énfasis en obras de desarrollo rural que eran las más urgentes en esa época, por ello su orientación se hizo notoria hacia obras de control de inundaciones, desecación e irrigación de terrenos.

Esta ley establece una relación de proporcionalidad entre el beneficio de cada predio y el gravamen fiscal que se le asignare, dejando sentado que la materia gravable es la plusvalía de la propiedad privada, como consecuencia de las obras, y que la justicia y equidad aconseja cobrar dicho incremento a los propietarios de los predios favorecidos pues no es lógico que reciban beneficios sin retribuir nada a cambio.

Conviene anotar que esta ley desde un principio usó conjuntamente los vocablos impuestos y contribución para denominar esta imposición fiscal, así es que en su Art. 30. expresa: "Establécese el impuesto directo de valorización consistente en una contribución.....".

El Decreto 219 de febrero 15 de 1923 reglamenta la ley 25 de 1921, y en su Art. 20. aclara la confusión que la ley 25 había generado en el sentido de que aparecía a primera vis

ta que el sujeto pasivo de la contribución era la propiedad beneficiada y no su propietario. Tal confusión fué aclarada, cuando se dijo claramente que están obligados a pagar los dueños de las propiedades beneficiadas con cualquier clase de obra de interés público local.

LEY 195 DE 1936

Los primeros quince años de la contribución de valorización fueron más teóricos que prácticos, pues las realizaciones de ésta etapa inicial son escasas, pero el mérito radica en el hecho de haber consagrado en la legislación el deber fiscal que tienen los propietarios de inmuebles beneficiados con ciertas obras de interés públicos, de reembolsar al Estado los gastos e inversiones de su construcción.

En la década de los años treinta, comenzaron a manifestarse en ciudades como Bogotá y Medellín la necesidad de cambiar la estructura urbana debido a su crecimiento. Es así como surge la imperiosa necesidad de ampliar y prolongar las vías centrales y periféricas, construir avenidas, pavimentar calles, extender redes de alcantarillado, cubrir quebradas y zanjones, y una serie de obras de mejoramiento urbano.

Hasta aquí hemos visto cómo la Contribución de valorización se había implantado a través de una legislación que miraba su ámbito más amplio, o sea el nacional.

Debido a que los Municipios no contaban con los recursos suficientes para atender las enormes inversiones que exigían los planes de nuevas obras, se pensó entonces en la implantación de la Contribución de Valorización como un instrumento para la financiación de las obras. Es así como estas circunstancias dieron origen a la ley 195 de 1936, la cual fué expedida con la finalidad de que la ciudad de Bogotá pudiera ejecutar todas aquellas obras que el crecimiento urbano había generado y que se encontraban insatisfechas. calles, reafirmó el carácter urbano de la contribución.

Esta ley tiene una marcada importancia, puesto que es la primera vez que se llevó la contribución al régimen municipal, para de esta manera atender los costos de las obras de transformación y acondicionamiento de las ciudades, para las cuales no se contaba con recursos suficientes dentro de los ingresos ordinarios de los presupuestos locales.

LEY 113 DE 1937

Indudablemente la legislación sobre valorización va atemperándose a las necesidades del desarrollo, y es así como mediante la ley 113 de 1937 se logra un paso de avanzada en este campo, pues mediante ella se hace extensiva la contribución a la pavimentación de calles en los municipios en general. La precitada ley dispuso que la contribución de

valorización de que trata el Art. 30. de la Ley 25 de 1921, comprendía también el mayor valor que adquirieran las propiedades raíces urbanas con la pavimentación de las calles, ya sea que la obra se realice por el Municipio con fondos propios o con auxilios de la Nación o Departamento.

Esta Ley otorgó facultades tanto a las capitales de Departamento como a los Municipios para formular un presupuesto anual no inferior a trescientos mil pesos, las cuales quedaban a cargo de los Municipios.

a). Al disponer que su aplicación se haría sobre pavimentación de calles, reafirmó el carácter urbano de la contribución.

LEY 1a. DE 1943

b). Cambió el concepto genérico de "beneficio" por el de mayor valor como base para el cobro de la contribución.

c). Autorizó a los municipios para cobrar la contribución de valorización por la pavimentación de calles, aún de aquellas obras de pavimentación que se realizaran con aporte de auxilios nacionales o departamentales, dejando sentada la potestad de los municipios de cobrar en su favor la contribución por obras ejecutadas por otras entidades públicas. Este principio fue ampliado años más tarde a toda clase de obras de interés público.

LEY 63 DE 1938

La necesidad que tenían las principales ciudades de Colombia

bía de emprender obras que contribuyeran a su desarrollo, llevó al Congreso a expedir la ley 63 de 1938, mediante la cual se autorizaba el cobro de la contribución de valorización como instrumento de transformación urbanística.

Esta Ley otorgó facultades tanto a las capitales de Departamentos como a los Municipios que tuvieran un presupuesto anual no inferior a trescientos mil pesos, las cuales quedaron facultadas para establecer, organizar, recaudar e invertir la contribución de valorización. La práctica de la contribución, y consecuentemente constituía un obstáculo para la realización de obras de interés público. La realidad era que faltaban disposiciones legales en el ordenamiento jurídico.

Hasta el año 1943, los instrumentos legales con que contaban los Municipios para el establecimiento y aplicación de la Contribución de valorización eran solo autorizaciones de tipo general, no existía una reglamentación legal que definiera concretamente los aspectos fundamentales de la imposición fiscal.

La misma novedad de la materia, presentaba dificultades que se manifestaban en dudas y discusiones sobre aspectos básicos en la aplicación del tributo.

La implantación de la contribución de valorización en el ámbito municipal encontró su principal problema en cuanto a su procedimiento de aplicación, puesto que se preguntaba

si debía emplearse los mismos procedimientos establecidos por leyes nacionales de irrigación o desecación; si podía distribuirse la contribución antes de la construcción de las obras; si los propietarios podían o tenían derecho a participar en el proceso administrativo de estudio sobre la valorización de los predios y fijación de los gravámenes. En mercados, plazas, parques y jardines públicos, en las ciudades capitales de departamentos y en aquellas en

Toda esta serie de interrogantes creó una incertidumbre que repercutió en lentitud en la aplicación práctica de la contribución, y consecuentemente constituía un obstáculo en la iniciación de obras de interés público. La realidad era que faltaban disposiciones legales en el orden municipal para actuar con un máximo de seguridad, como convenía en esta materia tan delicada.

La misma necesidad impuso la expedición de la ley 1a. de 1943, la cual tiene dos partes muy importantes:

PRIMERA.- Legisló lo referente a expropiaciones urbanas por razón de utilidad pública o interés social y,

SEGUNDA.- Se amplió la órbita del impuesto o contribución de valorización, haciéndolo extensivo a todos los municipios y dotándolos de especiales facultades para la eficaz aplicación del sistema.

Los aspectos más importantes de esta ley los podemos resumir así:

a). Nuevos motivos de utilidad pública.- "son motivos de utilidad pública o interés social para decretar la expropiación de predios urbanos, fuera de los determinados en las leyes vigentes, las obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques y jardines públicos, en las ciudades capitales de departamentos y en aquellas cuya población sea o exceda de 25.000 habitantes".

b). Obras de servicio público y mayor valor.- Se autorizó a los municipios a exigir la contribución de valorización teniendo en cuenta el mayor valor que reciban los predios favorecidos con obras de servicio público, aunque no hayan sido ejecutadas por el municipio.

c). Se cambió el concepto de "obras de interés público local" por el de "obras de servicio público", denominación mucho más genérica, y que dio lugar a que se incluyeran todas aquellas obras que se ejecuten con finalidad de servicio público.

d). Exigibilidad de la obligación fiscal.- La contribución de Valorización se hace exigible cuando esté ejecutoriada la resolución administrativa que la impone.

Se despejó de esta manera la duda respecto al derrame e im

posición de la contribución antes de ejecutarse la obra, y se autorizó su cobro previo a la realización o ejecución de la obra.

e). Intervención de los propietarios.- Se dispuso que los concejos al organizar la contribución de valorización deberían darle a los propietarios beneficiados con la obra el derecho de intervenir en las diversas etapas administrativas relacionadas con la distribución de los gravámenes e inversión de los fondos. Además se debía facilitar la vigilancia de la inversión de los fondos.

f). Se estableció que para el otorgamiento de instrumentos públicos debía exigirse el paz y salvo en el cual conste que el inmueble objeto de transacción está libre de contribución de valorización, o sea que esta a paz y salvo por este concepto.

DECRETO LEGISLATIVO 1957 DE 1951

Los buenos resultados obtenidos en el orden Municipal, llevaron al gobierno a establecer el mismo sistema para la ejecución de obras viales nacionales, puesto que sobre este aspecto no existía legislación y solo se había legislado sobre inundaciones, desecación y riego de terrenos.

En tal virtud se expidió el decreto legislativo 1957 de

1951, el cual además creó una oficina de Valorización como dependencia del Ministerio de Obras Públicas.

Las novedades que este Decreto estableció lo distinguen del Decreto Legislativo 858 DE 1956, legislación relacionada con la contribución de Valorización.

Este Decreto fue objeto de un detenido estudio en el primer Congreso Nacional de Valorización realizado en la ciudad de Bogotá del 11 al 13 de Julio de 1960.

Este Decreto sigue teniendo vigencia, ya que con excepción de su Art. 90., no ha sido derogado por disposiciones posteriores, inclusive ha sido ratificado con carácter de sistema opcional. Su no aplicación obedece al hecho de que el gravamen fiscal que allí se permite establecer no consulta la verdadera filosofía que informa la contribución de valorización. Lo que su aplicación era inconveniente por cuanto desconocía principios fundamentales de justicia en la dis-

Mediante este Decreto se autorizó 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 1943, para la ejecución de planes de obras en áreas urbanas como rurales, mediante un procedimiento especial de liquidación y distribución, con base en la capacidad económica de la tierra, por medio de coeficiente según su nivel o valor económico y sin que exista necesariamente una relación directa de causalidad entre el beneficio que las obras puedan gene-

rar a los inmuebles gravados. Las normas vigentes sobre la contribución de Valorización.

Las modalidades que este Decreto estableció lo distinguieron específicamente dentro de la legislación relacionada con la contribución de Valorización.

Por constituir este Decreto el ESTATUTO GENERAL DE VALORI-

Se ha dicho que este Decreto fué expedido mirando la conveniencia de poder financiar la totalidad de las inversiones que requieran las obras en aquellos planes de gran magnitud, cuyos costos no son recuperables en su totalidad por el procedimiento general de la contribución de valorización.

mandato del Art. 10. de la Ley 48 de 1968.

La principal característica de éste Decreto fué la de ser eminentemente facultativo, y por lo tanto no varió en nada las disposiciones legales que existían sobre la materia.- Se concluyó que su aplicación era inconveniente por cuanto desconocía principios fundamentales de justicia en la distribución de la contribución de valorización puesto que apuntaba para este efecto sólo la capacidad económica de la tierra sin mirar el interés público. Su aplicación llevaría necesariamente a injusticias puesto que se impondrían gravámenes iguales a personas que se beneficiaban en grados diferentes, amén de que las inversiones hechas por todos se aplicarían en beneficio de unos pocos.

"Artículo 10.- El impuesto de valorización, establecido por Este Decreto no fué aplicado por los Municipios, es decir no se hizo uso de las facultades en él concedidas, y por el

contrario se siguió aplicando las normas vigentes sobre la contribución de Valorización.

Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, DECRETOS LEGISLATIVOS 1604 DE 1966 a Entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante

Por constituir este Decreto el ESTATUTO GENERAL DE VALORIZACION, creemos conveniente detenernos un poco en su estudio, y tratar por lo menos dejar sentados los puntos más importantes.

Este Decreto fué adoptado como legislación permanente por mandato del Art. 10. de la Ley 48 de 1968.

La importancia de este Decreto radica en que sus disposiciones vinieron a llenar los numerosos vacíos que en el orden legal existían acerca del gravámen fiscal de valorización; ya ampliando algunos de sus aspectos fundamentales, restringiendo otros, aclarando e interpretando todos aquellos puntos que habían generado confusión, y terminando con varias normas de leyes anteriores.

Reafirmó que la contribución se cobrará por la ejecución. Este Decreto generaliza la contribución, y es así como en su artículo primero estatuye:

"Artículo 10.- El impuesto de valorización, establecido por el artículo 30. de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la eje-

cución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, o cualquiera otra Entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de Valorización.

De esta manera vemos como este Decreto en su Art. 10. suprimio el nombre de impuesto para dejarlo exclusivamente como "CONTRIBUCION", denominación que es acertada y corresponde a la naturaleza del gravámen, puesto que el impuesto es la erogación a cargo de las personas, ya sean naturales o jurídicas y que tiene por objeto el sostenimiento del Estado, sin tener en cuenta el beneficio específico o contra prestación por el servicio, contrariamente a lo que es la contribución, la cual debe pagarse a la Entidad pública a causa de una obra y como contraprestación al beneficio recibido y que se patentiza y reporta en el mejoramiento de la propiedad individual.

Reafirmó que la contribución se cobrará por la ejecución de obras públicas, y su exigencia se hará únicamente a quienes reciben beneficio.

Generalizó en favor de las entidades de Derecho Público, - Nación, Departamentos, Municipios, Establecimientos públicos, - la facultad de exigir la contribución. De esta manera

nera se superó el obstáculo existente en legislación anterior, en que las autorizaciones se concedían por ley en forma separada y en forma especial.

Se establece la institución fiscal como un recurso financiero de orden tributario, destinado a la ejecución de toda clase de obras de interés público que beneficien la propiedad inmueble y que construya cualquier entidad pública.

Estableció las bases y límites de la contribución, y es así como dispuso que para la liquidación de la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, el cual se liquidará teniendo en cuenta los beneficios que la obra reporte a los inmuebles que han de ser gravados. El costo de la obra estará constituido por todas las inversiones efectuadas para su ejecución, el cual será adicionado en un porcentaje del 30%, el cual será destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

El porcentaje adicional del 30% es tope máximo, y para su imposición se tendrá en cuenta el costo real de la obra, es decir el porcentaje a agregarse es prudencial, y se deja la facultad de determinar su cuantía. Esto dió origen a que su establecimiento tenga mayor aplicación en tratándose de contribuciones que se distribuyen antes de la iniciación y culminación de la obra.

El Doctor RAFAEL SOTO PINEDO, criticó el concepto de "porcentaje Prudencial", y afirma el eminente tratadista que éste carece de certeza jurídica, puesto que toda persona obligada debe saber el monto de su obligación y si ella se ha causado en realidad.

El criterio del Doctor SOTO PINEDO no encontró ninguna justificación de tipo jurídico, puesto que los imprevistos que redundan en mayores costos resultantes en una obra por encima del presupuesto inicialmente calculado, hacen parte en definitiva del costo de la obra, y por ello deben ser cobrados a los beneficiados, claro está, siempre y cuando no excedan al beneficio reportado.

El calificativo dado por la ley de "prudencial" indica que debe ser calculado de tal manera que ni resulte insuficiente para su fin, ni se convierta en una carga demasiado onerosa para los contribuyentes.

Termina el Decreto con numerosas exenciones de contribuciones de valorización que hasta entonces existían y que carecían de razón jurídica, y es así como se hizo extensivo a todos los predios o propiedades ya sean públicas o privadas, exceptuándose los inmuebles contemplados en el artículo 60. de la Ley 35 de 1988 (Concordato con la Santa Sede) y los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil.

El Consejo de Estado en concepto del 2 de agosto de 1944 se pronunció en el sentido de que la Nación y las Entidades de Derecho Público, también podían ser sujetos pasivos de esta contribución, porque más que de un impuesto, se trata de un reembolso del valor de una obra que beneficia y valoriza predios que como los bienes fiscales, están dentro del comercio, y al enajenarlos, la entidad propietaria obtiene un lucro con motivo de la construcción de la mejora pública.

Según lo determina el nuevo concordato, ley 20 de 1974, que dan exentos de la contribución los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curiales y los seminarios.

Quedaron derogadas en su totalidad todas las exenciones creadas en favor de las propiedades de la Nación, establecimientos de educación, beneficencia y salud públicas, viviendas adquiridas o construidas con préstamos de la Caja de Vivienda Militar o del Instituto de Crédito Territorial, para lo cual se tuvo en cuenta que esta situación cerraba toda posibilidad de progreso y desarrollo, puesto que las entidades públicas no ejecutaban obras por el sistema de valorización por no ser reembolsables las inversiones.

En cuanto al régimen de la Valorización Municipal, sigue vigente el Art. 60. de la Ley 29 de 1963, el cual faculta para crear exenciones limitadas. Esta norma sigue vigente

por cuanto el Art. 10o. del Decreto 1604 no establece una prohibición de exonerar, sino una facultad de gravar bienes que antes estaban exentos.

Recargos por Mora de Pago. El Decreto autorizó para recargar con intereses del uno y medio por ciento mensual durante el primer año, y del dos por ciento mensual de ahí en adelante.

Constituyó a la contribución de valorización en un gravamen real sobre la propiedad inmueble, y una vez liquidada debe ser inscrita ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, esto con el fin de que los bienes inmuebles afectados con el gravamen no sean objeto de ninguna transacción si antes no están a paz y salvo por este concepto.

Se facultó a los Departamentos, Distrito Especial de Bogotá y Municipios para establecer los recursos administrativos sobre la contribución de valorización en la vía gubernativa, y el procedimiento para su ejercicio.

En cuanto a la contracción de Valorización, constituyen la fuente de la obligación tributaria todas las legislaciones emanadas de la Asamblea Departamental y los acuerdos de los Concejos Municipales, los cuales establecen

4. ESTRUCTURA JURIDICA DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION

4.1 DEFINICION LEGAL DE LA CONTRIBUCION

regulan la contracción de valorización dentro de las respectivas jurisdicciones, esto haciendo uso del poder o autorización expresada por la ley.

Nuestra legislación ha definido la contribución de valorización como una obligación fiscal a cargo de los propietarios de inmuebles que se benefician con obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o sus Establecimientos públicos. Esta definición está contenida en el Art. 30. de la Ley 25 de 1921, definición que fué ampliada en su contenido por el Art. 10. del Decreto Legislativo 1604 de 1966.

La obligación tributaria es un vínculo jurídico, que con fundamento en la ley y ante la existencia de determinados presupuestos de hecho y derecho, constituye a la administración fiscal en titular de un crédito de carácter tributario a cargo de una persona, que en tal virtud queda obligada a su pago. De la definición surgen distintos elementos, unos constitutivos de su creación, otros, integrantes de la misma como son la fuente de la obligación, su objeto, sujeto pasivo, sujeto activo, contenido económico-fiscal. Todos estos elementos conforman cada uno de ellos en función de

ferente, la estructura misma de la institución fiscal y de ellos depende la validéz de la obligación tributaria.

En cuanto a la Contribución de Valorización, constituyen la fuente de la obligación tributaria todas las legislaciones dictadas a partir de la Ley 25 de 1921 incluidos obviamente las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y los acuerdos de los Concejos Municipales, los cuales establecen y regulan la contribución de Valorización dentro de las respectivas jurisdicciones, esto haciendo uso del poder o autorizaciones expresadas por la ley.

Causa de la Obligación. El concepto de causa, no es sino la relación entre los presupuestos objetivos para el nacimiento de la obligación tributaria y la justificación de esa relación, que necesariamente debe subsistir para que una relación tributaria pueda nacer válidamente. Y el Consejo de Estado, en sentencia de 13 de marzo de 1942 conceptuó:

La causa de la contribución de valorización es la construcción de la obra, causalidad que es compleja, puesto que además del hecho material de la construcción de la obra que siempre debe ser de interés público, debe producirse necesariamente un hecho económico como es el beneficio a la propiedad inmobiliaria. Estos dos elementos o factores integran la causa de la obligación, la cual no existiría si faltara algunos de ellos.

Sujeto Activo. Siempre lo constituye el Estado, quien es el titular de la potestad tributaria, ya sea por sí mismo o por intermedio de las diferentes entidades administrativas que lo integran.

Sujeto Pasivo. En cuanto a este aspecto surgieron muchas

dudas y discusiones, y no faltó quien afirmara que la contribución de valorización grava a los predios con prescindencia de sus dueños, apreciación que carece de todo fundamento jurídico, puesto que las cosas no son sujetos de obligaciones.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de 3 de Diciembre de 1937, al referirse a la erogación impuesta por el Art. 30. de la Ley 25 de 1921 dijo: "Se impone a los dueños de propiedades raíces, especialmente beneficiadas por la ejecución de obras públicas de interés local". Y el Consejo de Estado, en sentencia de 13 de marzo de 1942 conceptuó: "El sujeto pasivo de esta tributación no puede ser otro que el dueño del inmueble en el momento de efectuarse la obra".

La discusión sobre quien debe pagar la contribución de valorización ha sido despejada en forma contundente, y en justicia no cabe duda alguna que quien debe pagar es el propietario del inmueble cuando se efectúa la obra y se produce el beneficio, puesto que si vende con posterioridad, se obtiene un precio mayor con base en el inmueble ya valori-

zado, mayor valor obtenido con base en la ejecución de la obra.

Objeto de la Obligación. Lo constituye la materia gravable, y se patentiza en el beneficio que recibe la propiedad inmobiliaria con la obra pública, diferenciándose del objeto de la obligación tributaria, que lo constituye la cosa material sobre la cual recae la contribución, que es la propiedad inmueble.

Contenido de la Obligación Tributaria. Lo constituye la responsabilidad de pago de una suma de dinero a cargo del sujeto pasivo, pago que satisface la contribución asignada a su nombre.

Ordinariamente el pago deberá hacerse en dinero, pero existe una excepción, y esta se presenta cuando se acepta pagar la contribución con parte de los terrenos gravados o con inmuebles que se necesitan para otras obras. Esta excepción muchas veces va en detrimento de la liquidez que deben tener los entes públicos, puesto que lo aconsejable es el pago en dinero para poder contar con disponibilidad que permita inversiones en obras de interés público.

4.2 OBRAS DE INTERES PUBLICO Y DE SERVICIO PUBLICO.

Sobre el concepto de "interés Público" no existen defini-

ciones legales, y los autores de derecho no se detienen a definirlo, es más, afirman que no requiere definición, porque es un concepto que se explica por su propio enunciado, como la función social de la propiedad.

El tratadista RAFAEL BIELSA, sin definirlo le señala características: "El interés público es progresista, dinámico, su dirección es casi siempre económica, de bienestar general o social.....El interés público aconseja una utilización racional y de beneficio general de la propiedad, sin lesionar sus atributos; el interés público puede ser inclusive de orden estético, educador.

El interés público podemos entenderlo como lo que conviene a la comunidad en su totalidad o en sus partes, pero siempre dentro de un concepto colectivo.

El Art. 30. de la Ley 25 de 1921 empleó los términos "interés público local". Este concepto era restringido y excluía lo que pudiera considerarse como interés público general. El Art. 10. del Decreto Legislativo 1604 de 1966 solucionó este problema tomando el concepto de interés público sin ningún calificativo que restringiera el ámbito de la contribución.

En estas condiciones, en la actualidad dan lugar a la con

tribución de valorización todas las obras de interés público que beneficien a la propiedad inmueble, así sean de características eminentemente locales, como son pavimentación de calles, alcantarillado, proyecciones sectoriales como grandes avenidas urbanas, canalizaciones, etc.

La Ley 21 de 1921 creadora de la Contribución de Valorización que ésta se destinara exclusivamente a atender los gastos que generara la obra que la causaba.

4.3 OBJETO DEL GRAVAMEN

La contribución de valorización grava el conjunto inmobiliario beneficiado con la construcción de la obra de interés público.

Este principio legal se ha sostenido, y fue el Art. 20. del Código de Procedimiento Civil. Como ya lo esbozamos anteriormente, el objeto del gravamen es lograr el reembolso de los costos invertidos por la entidad pública en la ejecución de la obra, más concretamente, apunta a la contraprestación que debe pagar el particular propietario por los beneficios obtenidos por su propiedad, los cuales se manifiestan en incremento económico de mayores valores inmobiliarios.

La contribución de valorización constituye un instrumento financiero para la construcción de obras de interés público o general, y al mismo tiempo de medio legal para evitar el enriquecimiento sin justa causa, o lo que con mayor propiedad se ha denominado, enriquecimiento ocioso. Esto hace que la contribución de valorización tenga un fundamento

invulnerable de plena justicia y que constituye su fundamento ético jurídico.

4.4. DESTINACION ESPECIAL DE LA CONTRIBUCION

La Ley 25 de 1921 creadora de la Contribución de Valorización en Colombia, dispuso que ésta se destinara exclusivamente a atender los gastos que generara la obra que la causaba, es decir, que su recaudación debía efectuarse para solucionar el costo de la obra.

Este principio legal se ha mantenido, y fué el Art. 20. del Decreto Legislativo 1604 de 1966 el que estableció que la contribución de valorización "se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente".

La inversión en obras diferentes a la que causan el gravamen, se explica por cuanto la obra puede ser ejecutada con fondos públicos de procedencia diferente a la contribución de valorización. Esto ocurre cuando los municipios cobran en su favor las contribuciones por obras construídas por la nación o el departamento, para cuyo caso existe el requisito de que los recaudos sean destinados a obras de desarrollo y de interés público.

El Art. 88 del Decreto 1394 de 1970, agosto 6, que consti-
tuye el estatuto orgánico de la contribución nacional de
valorización, autoriza a los municipios para cobrar en su
favor la contribución por obras nacionales efectuadas den-
tro de sus respectivas áreas, previa autorización del Con-
sejo Nacional de Valorización o de la Entidad nacional cons-
tructora de la obra. Para el efecto se tendrá un plazo de
dos años, contados a partir de la autorización para ini-

ciar el proceso de liquidación y recaudación. ~~Plazo a los~~
~~contribuyentes, de que los aportes hechos por ellos se des-~~
El Art. 89 del mismo Decreto, dispuesto imperativamente que
las contribuciones de valorización por obras nacionales, -
cedidas a los municipios deberán destinarse a la ejecución
de obras de desarrollo en el mismo municipio.

La destinación especial de la contribución en obras deter-
minadas es una característica propia de este sistema fis-
cal. De ahí que se considere la contribución como una im-
posición de finalidad, es decir que se exige y cobra para
un fin específico.

~~en que los beneficios se producen en~~
~~forma diferente, ya que todas las obras son igualmente di-~~
Para cumplir con esta finalidad, y evitar que los fondos,
provenientes de la contribución se confundan con los de -
más fondos de las entidades públicas, se ha dispuesto su
manejo en forma separada por intermedio de los llamados
fondos rotatorios de Valorización. ~~ley no incluya normas~~

Los Fondos Rotatorios de Valorización tiene por finalidad centralizar la administración y disposición de bienes, rentas, ingresos originados por las contribuciones de valorización, para así poder atender en debida forma los gastos que demanden las obras que se lleven a efecto por el sistema de valorización. De ahí que el Fondo Rotatorio de Valorización funcione como Fondo de destinación especial.

Este manejo separado de los fondos da mayor confianza a los contribuyentes, de que los aportes hechos por ellos se destinarán exclusivamente a la obra que ha de beneficiar sus propiedades.

4.5 SISTEMAS DE DISTRIBUCION.

Este es uno de los aspectos más difíciles de la contribución de valorización, ya que no existe un sistema que pueda utilizarse igualmente en toda clase de obras.

La dificultad radica en que los beneficios se producen en forma diferente, ya que todas las obras son igualmente diferentes en sus especificaciones, aún siendo muy similares, los factores de distribución no pueden emplearse con los mismos resultados.

Esta circunstancia ha hecho que la ley no incluya normas

sobre métodos de distribución en forma general, y deja a los organismos administrativos encargados de la aplicación de la contribución de valorización una gran amplitud y flexibilidad para fijar y adoptar sus propios métodos. Se ha enunciado métodos de distribución que sólo sirven de orientación, pero que permiten la opción de aplicación según los casos,

Lo importante es que cualquier sistema que se adopte permita una distribución equitativa del gravamen, es decir que sea justo, justicia que debe ir en proporción directa al beneficio recibido.

A continuación haremos una breve síntesis de los métodos más comunes, y los cuales han sido adoptados por casi la totalidad de estatutos que sobre la materia rigen en Colombia.

a). Método Simple de Frentes.- Se aplica cuando los inmuebles reciben el beneficio en proporción directa a la longitud de su frente a la obra.

Para la liquidación de la contribución, se divide el monto total que vá a distribuirse por la suma de los metros de frente a la obra, con lo cual se obtiene el factor de conversión por metro lineal. Luego se multiplica la longitud de metros de frente a cada inmueble por el factor de con -

versión, resultando las correspondientes contribuciones de valorización.

Es pertinente aclarar que este método requiere correcciones de tipo individual, con el objeto de evitar injusticias con ciertos predios de condiciones de excepción respecto a los demás, como ocurre con los predios esquineros que tienen dos frentes.

b). Método Simple de Areas.- Se aplica en las obras que benefician los terrenos de manera uniforme, o sea que un metro cuadrado de tierra se valoriza lo mismo sea cual fuera el punto de la zona de influencia donde se encuentre, es decir que no se tiene en cuenta ni la distancia a la obra, valor de tierra, uso, etc. Se utiliza en obras de alcantarillado, extensión de servicios públicos como el de acueducto.

Se liquida de la siguiente manera: se toma el monto total a distribuirse y se divide por la suma en metros cuadrados de las áreas de los predios beneficiados por la obra, de esa manera se obtiene la cifra que debe pagar cada predio por metro cuadrado que constituye el factor de conversión. Luego se multiplica el área de cada inmueble por el factor de conversión, de cuya operación se obtiene la contribución de valorización que corresponde.

c). Método Combinado de Areas y Frentes. Este método tiene en cuenta la configuración de los inmuebles, y por consiguiente resultan contribuciones más ajustadas a la realidad del beneficio obtenido, aunque el trabajo de liquidación se más difícil y largo.

Para el efecto se distribuye un cincuenta por ciento del costo de la obra en proporción a los frentes, y el otro cincuenta por ciento en proporción a las áreas.

Se aplica en obras de pavimentación, alcantarillado, mejoramiento de calles, etc.

d). Método de Factores de Beneficio. Este método es el más complejo y por ende el más completo.

Para su aplicación se toma las áreas de los inmuebles y mediante la utilización de factores se califica cada uno de ellos separadamente, teniendo en cuenta las respectivas características y condiciones de los predios, su relación con la obra y los beneficios que han de obtener.

Su aplicación se hace generalmente en obras viales, y en todas aquellas que producen beneficio en forma compleja según determinadas circunstancias propias de la obra o de los inmuebles beneficiados.

Cada tipo de factor debe ser usado y aplicado a todos y cada uno de los inmuebles objeto de la contribución de valorización en la magnitud correspondiente. Si se utilizan varios factores se deberán multiplicar o sumar entre sí, según el caso para obtener el factor final de beneficio que ha de corresponder a cada inmueble. y disminuye la utilidad del terreno, y obviamente existen áreas de poco uso,

Los factores más usados son: Factor de distancia y acceso a la obra, el cual tiene en cuenta la mayor o menor distancia a la obra, por cuanto unos predios se beneficiarán lógicamente más que otros.

Factor de distancia: se tiene en cuenta por cuanto el mayor valor decrece gradualmente a medida que la distancia aumenta.

Factor de Localización o Valor: Se mira la ubicación de los predios dentro del conjunto urbano, las condiciones de comunicación con centros de atracción económica, el uso residencial, comercial, industrial.

Factor de la Forma de los Inmuebles: Siendo una cualidad de los terrenos su configuración, determina en alto grado su capacidad para recibir el beneficio producido por la obra. Las medidas óptimas de un terreno varían según los usos del sector y la destinación específica que ha de dárseles.

sele. De ahí que es necesario ajustar el valor por metro cuadrado de acuerdo a la ubicación del lote en el terreno que se beneficia con la obra, o lo que es más preciso teniendo en cuenta la configuración del inmueble. Prescindiendo de las construcciones, se tiene que en los lotes con configuración irregular se dificulta y disminuye la utilización del terreno, y obviamente existen áreas de poco uso, por lo cual el valor unitario por metro tiende a bajar de

valor general en el sector, por que es apenas natural que son preferidos los lotes de terreno de forma regular.

Igualmente sucede con los lotes de terreno de áreas demasiado extensas, los cuales tienen en el mercado un precio inferior a los de áreas pequeñas, esto debido a la utilización normal que ofrecen.

Para fijar el gravamen de valorización, se tiene en cuenta las dimensiones y configuración de los terrenos, que obviamente determinan la capacidad de lograr valorización con la obra ejecutada.

Factor de Topografía. Se utiliza este método, cuando la topografía de los terrenos no es uniforme, y las variaciones signifiquen diferencias para absorber el beneficio de la obra. Para obtener este factor se puede elaborar tablas o curvas que partan de un factor máximo para el terreno plano y coeficientes decrecientes según la mayor pendiente.

5.2 CLASES DE BENEFICIOS

Cuando se construye una obra, podemos decir que los inmuebles reciben una multiplicidad de beneficios, pero existen unos que priman sobre otros y esto hace que su establecimiento sea más concreto y por sus especificaciones sea determinante sobre otros.

5. BENEFICIO Y MAYOR VALOR INMOBILIARIO

5.1 QUE ES BENEFICIO

a). Beneficios Objetivos. Son aquellos que modifican las calidades y características materiales de los inmuebles. Sobre esta materia deben tenerse conceptos muy claros y medios de apreciación muy concretos, puesto que por mandato legal, el beneficio que las obras de interés público producen a la propiedad inmueble, constituye el fundamento y la medida de la contribución de valorización.

b). Beneficios de Acceso o relación. Producen mejoramiento en las calidades mismas de los terrenos, pero sus calidades materiales permanecen invariables, por ejemplo la construcción de vías públicas, produce beneficios de acceso y comunicación a los inmuebles, aun cuando las calidades materiales propias de los terrenos permanezcan invariables. Según el lenguaje común, el beneficio es la utilidad o provecho que se obtiene con algo. Teniendo en cuenta esto, el beneficio trasladado a bienes raíces, expresa un mejoramiento en su utilización que reporta provecho. De ahí que sea presupuesto básico para aplicar el gravamen de valorización el beneficio que produzca la obra.

c). Combinación de Beneficios. A causa de una obra, los inmuebles obtienen modificaciones en sus calidades propias y a la vez, mejores condiciones de acceso y relación, como sería el caso de la construcción de una avenida, la cual cambia la configuración de muchos terrenos, ofreciéndoles

5.2 CLASES DE BENEFICIOS

Cuando se construye una obra, podemos decir que los inmuebles reciben una multiplicidad de beneficios, pero existen unos que priman sobre otros y esto hace que su establecimiento sea más concreto y por sus especificaciones sea determinante sobre otros.

a). Beneficios Objetivos. Son aquellos que modifican las calidades y características materiales de los inmuebles.

b). Beneficios de Acceso o relación. Producen mejoramiento en las calidades mismas de los terrenos, pero sus calidades materiales permanecen invariables, por ejemplo la construcción de vías públicas, produce beneficios de acceso y comunicación a los inmuebles, aún cuando las calidades materiales propias de los terrenos permanezcan invariables, pero su uso podrá ser de mayor aprovechamiento según su localización y las nuevas condiciones de relación territorial con otros sectores.

c). Combinación de Beneficios. A casusa de una obra, los inmuebles obtienen modificaciones en sus calidades propias y a la vez, mejores condiciones de acceso y relación, como sería el caso de la construcción de una avenida, la cual cambia la configuración de muchos terrenos, ofreciéndoles

mejores posibilidades de utilización, y colocándolos en ventajosas condiciones de acceso.

Para apreciar detalladamente y en forma concreta los respectivos beneficios, deben analizarse por separado las diferentes obras de infraestructura que se construyen para atender a las necesidades públicas más comunes, pero que repercuten en mejoramientos especiales a la propiedad inmobiliaria, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

5.3 BENEFICIOS ESPECIFICOS Y MAYORES VALORES INMOBILIARIOS

Cuando ha de distribuirse la contribución de valorización por una obra, es presupuesto básico el establecimiento de los beneficios específicos y determinables que con la ejecución de la obra se reporta a los inmuebles que van a gravarse fiscalmente.

Según la clase de obra, los beneficios son diferentes, y la misma característica de la obra determina la extensión sobre áreas mayores o menores, las necesidades que ha de satisfacer o el servicio que ha de prestar.

Correlativamente a todo beneficio se produce siempre un mayor valor inmobiliario, ya por las condiciones de utilización en que queda la tierra con la construcción de la obra

o por la mayor demanda comercial que se crea sobre las propiedades mejoradas.

Beneficio y Valorización de la tierra son inseparables.

De ahí que podemos concluir que no existen beneficios que no impliquen un mayor valor de la tierra, de lo contrario tendríamos que desconfiar de que esos beneficios sean reales.

Determinado el beneficio específico y real a la propiedad inmobiliaria causado por la construcción de una obra pública, corresponde determinar cuál es el mayor valor que dicho beneficio genera, pues este mayor valor de los predios es la medida cuantitativa del beneficio, expresado en términos monetarios, como ha de ser la contribución.

Constituye esto el objeto de los estudios de beneficio que deben elaborarse como paso inicial del proceso técnico de distribución de las contribuciones de valorización, además, debemos recordar que el fundamento jurídico y la base tributaria de la contribución de valorización es el mayor valor que han de recibir o reciban los predios a causa de una obra de interés público.

5.4 LA TIERRA UNICA MATERIA GRAVABLE

La legislación existente sobre valorización usa las expre-

siones "propiedades raíces", "predios", "propiedad inmueble", para definir el objeto sobre el cual recae la contribución de valorización. Todos estos nombres están comprendidos dentro de la definición de Inmuebles que consagra el artículo 656 del Código Civil.

Artículo 656 del Código Civil: "Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro, como las tierras y minas y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles, las casa y heredades se llaman predios o fundos".

Tenemos que según esta definición, tanto los terrenos como las construcciones existentes en ellos, son partes integrantes de los inmuebles.

Sabemos que la Contribución de Valorización recae sobre los inmuebles o bienes raíces, por lo tanto pueden ser simples terrenos, es decir, sin edificaciones, o bien terrenos contruidos total o parcialmente.

Se han presentado discusiones acerca de si al liquidarse y distribuir una contribución de Valorización a causa de una obra pública, hay que tener en cuenta como base de la liquidación para determinar la cuantía del gravamen fiscal, únicamente los terrenos, o deben incluirse también las construcciones existentes, y si, en el caso de dos inmuebles de i-

igual área, frente y localización, contiguos entre sí y en idénticas condiciones para absorber el beneficio producido por la obra, pero uno de ellos construido y el otro no, debe asignarse o gravarse con cuantías iguales,

La práctica ha enseñado en Colombia que es más conveniente, para evitar discusiones, distribuir las contribuciones de valorización teniendo en cuenta solamente los terrenos, - aunque, en forma excepcional se han adoptado métodos de distribución que tienen en cuenta las construcciones existentes en los terrenos.

El criterio para considerar solamente el terreno al distribuir la contribución de valorización, tiene su fundamento en la afirmación del hecho de que solo el terreno se valoriza y que la construcción en sí misma no recibe valorización alguna por la obra. La demostración de esta afirmación tiene como fundamento la pre-isa de que un inmueble edificado consta de dos elementos, que aunque complementarios, son de naturaleza distinta. Estos elementos son: el terreno y la construcción. En esta materia, un avalúo racional siempre fija un valor global tanto para el terreno como para la construcción, ello por cuanto si se tuviera en cuenta el terreno y la construcción, los gravámenes alcanzarían montos elevadísimos, y se perdería de vis

ta que toda edificación está sujeta al fenómeno de la depreciación, lo que no ocurre con el terreno que siempre tiende a valorizarse.

De lo anterior podemos concluir que los terrenos tienen siempre valores consolidados que no sufren depreciación con el tiempo, ni con el uso, sino que por el contrario gozan de capacidad acumulativa de valorización que obtuvieren por toda clase de conceptos.

Caso contrario ocurre con las construcciones, que por su naturaleza son depreciables, y más depreciables aún a medida que pasa el tiempo, puesto que el proceso urbano que hace que se renueven las edificaciones y se mejore la técnica de construcción, la funcionalidad del diseño, su uso aceleran su depreciación. Un inmueble está sujeto al permanente proceso de depreciación, es decir que cada día vale menos. De ahí que si una edificación recibe excepcionalmente valorización por una obra, esa valorización se neutralizaría en el curso de pocos años con la depreciación inevitable de la construcción, y desaparecería la valorización obtenida. Más aún, a la postre desaparecerá también la construcción, pues su duración es limitada.

No ocurre lo mismo con la tierra, puesto que esta es permanente, y el paso del tiempo, en vez de depreciarla, la valoriza. Así, el mayor valor que obtiene por la construc

ción de una obra pública, no solamente lo conserva sino que tiende a aumentarlo.

Presentando situaciones diferentes la tierra y la construcción frente a la valorización que producen obras públicas, ha de concluirse forzosamente que, no recibiendo ninguna valorización la edificación en sí misma, no puede tenerse en cuenta para gravarla con contribución de valorización.

La producción de la liquidación, distribución y determinación de la contribución de valorización por una obra de interés público, requiere un trámite administrativo integrado por un conjunto sucesivo de definiciones, trabajos, investigaciones, análisis, estudios, conclusiones y decisiones, que constituyen las diversas etapas de un proceso técnico-jurídico.

El trámite de la actuación consta de varias etapas en que se entrelazan lo administrativo y lo técnico, a saber:

a). Definición. La entidad administrativa competente de finirá que la obra de interés público causará contribución de valorización a los propietarios de los inmuebles beneficiados con su construcción.

b). Estudio y delimitación del área que ha de beneficiar se con la obra. Este estudio tiene por objeto determinar

la zona de influencia, la cual constituirá la base territorial de la atribución de la contribución.

c). Elaboración del plano de reparto y del catastro especial o censo de los inmuebles comprendidos en la zona de influencia, con el objeto de determinar los nombres de los

6. ACTUACION ADMINISTRATIVA DE IMPOSICION

6.1 TRAMITE DE LA ACTUACION

La producción de la liquidación, distribución y determinación de la contribución de Valorización por una obra de interés público, requiere un trámite administrativo integrado por un conjunto sucesivo de definiciones, trabajos, investigaciones, análisis, estudios, conclusiones y decisiones, que constituyen las diversas etapas de un proceso técnico-jurídico.

El trámite de la actuación consta de varias etapas en que se entrelazan lo administrativo y lo técnico, a saber:

a). Definición. La entidad administrativa competente de finirá que la obra de interés público causará contribución de valorización a los propietarios de los inmuebles beneficiados con su construcción.

b). Estudio y delimitación del área que ha de beneficiar se con la obra. Este estudio tiene por objeto determinar

la zona de influencia, la cual constituirá la base territorial de la distribución de la contribución.

b). Liquidación y distribución de las contribuciones de

c). Elaboración del plano de reparto y del catastro especial o censo de los inmuebles comprendidos en la zona de influencia, con el objeto de determinar los nombres de los propietarios y la identificación de los inmuebles de uno de los predios o a cada uno de los propietarios.

d). Citación de los propietarios de los inmuebles beneficiados, para que intervengan en las etapas de formación del presupuesto o de liquidación de su costo, según se trate de una obra no construida o una ya construida. Los propietarios intervendrán por personas designadas por ellos mismos en lo posible, esto ante la imposibilidad de una participación directa de todos ellos.

e). Análisis de los beneficios de la obra a las propiedades raíces localizadas dentro de la zona de influencia, y cálculo del mayor valor que obtendrán los inmuebles como consecuencia y expresión económica de esos beneficios.

f). Determinación del monto total distribuible, con base en el presupuesto o costo de la obra, y porcentajes adicionales que autoriza la ley.

g). Selección del método o procedimiento técnico de distribución, en la determinación de la base del monto distribuido.

bución y de los factores que han de utilizarse.

h). Liquidación y distribución de las contribuciones de valorización por la obra, mediante la aplicación del método y de los factores seleccionados, con base en el monto distribuible ya definido, con la obtención de la cuantía de las contribuciones que ha de corresponder a cada uno de los predios o a cada uno de los propietarios.

Las etapas o partes del trámite señalados anteriormente, son sólo actos preparatorios, que no tienen efectos jurídicos inmediatos sobre las personas, son medios para llegar a la expedición del acto administrativo de imposición, que es el que tiene efectos jurídicos por que a través de él se establecen obligaciones tributarias.

6.2 INTERVENCION DE LOS PROPIETARIOS

Como ya lo expresamos anteriormente, la intervención de los propietarios hace o forma parte del trámite administrativo en la imposición de la contribución de valorización.

Su intervención tiene por objeto su participación directa en la formación del presupuesto o elaboración del cuadro de costos, en la determinación de la base del monto distribuible, y de distribución de la contribución, lo mismo

que la vigilancia de las inversiones de los fondos.

La intervención de los propietarios fué creada por el Art. 22 de la Ley 1. de 1943, como un mandato a los concejos Municipales de establecerla en las reglamentaciones que expidieran, y existe no sólo en los estatutos municipales, sino en los nacionales y departamentales, por ser la participación de los propietarios parte muy importante dentro del trámite administrativo de imposición, puesto que evita arbitrariedades y permite llegar a justas y equitativas conclusiones en el estudio de la repartición de los gravámenes.

Las facultades que caracterizan la intervención de los propietarios son más bien limitadas, pero la eficacia de esta intervención depende mucho más de la calidad de las personas designadas para tal efecto por los propietarios.

Aunque sea limitada la función de la intervención los propietarios por razones prácticas y jurídicas, no debe perderse de vista que es presupuesto indispensable, requisito que no puede omitirse por parte del organismo administrativo encargado de la aplicación de la contribución de valorización, pues proviene de ordenamientos de la Ley y de los reglamentos, y por lo tanto no pueden eludirse.

Si los propietarios no designan representantes, o estos se abstienen de cumplir con sus funciones, ha de suplirse la deficiencia según lo establezca la respectiva reglamentación, y la entidad pública deberá ser la más interesada en la mayor participación de los propietarios en la actuación tributaria, a fin de llegar, hasta donde sea posible, al consenso con quienes son voceros de los intereses de los propietarios contribuyentes, transigiendo en lo que se pueda transigir y aceptando lo que se pueda aceptar, para que la construcción de la obra y su financiación fiscal sea un gran acuerdo entre la administración y los administradores y no la fría aplicación del poder de imposición, pues el mayor entendimiento con los propietarios redunda en la fácil recaudación de las contribuciones, y en consecuencia agiliza financieramente la ejecución de la obra.

Los representantes de los propietarios que han de ser gravados, no pueden tener atribuciones de decisión en los actos de fijación del costo que va a cobrarse y de distribución de las contribuciones, pues se trata de actos del proceso de imposición, que sea cual fuere el nivel de la entidad administrativa que los produce, son manifestaciones de la soberanía fiscal del Estado, que no puede ser compartida, ni mucho menos disminuida por la voluntad de los contribuyentes.

Por lo tanto, las funciones de intervención de los propietarios

rios tiene plena vigencia respecto al aporte de datos, informaciones, análisis, críticas y peticiones para buscar la distribución legal y justa de las contribuciones pero sin llegar hasta el entorpecimiento de los actos de distribución e imposición de la contribución.

6.3 DISTRIBUCION Y ASIGNACION DE LA CONTRIBUCION

El acto administrativo de imposición, es la decisión tomada por el órgano competente de la administración, en que se distribuye una suma que se ha determinado como costo de la obra, más los porcentajes autorizados por la Ley, entre todos los inmuebles que se benefician con la obra, en proporción y sin exceder a los respectivos beneficios, de lo cual resulta la cifra concreta que corresponde a cada propietario, o sea, la respectiva contribución de Valorización.

Según las distintas reglamentaciones que rigen en Colombia, dentro de la autonomía legal que las diferentes entidades públicas tienen para organizar esta contribución, en la mayoría de los casos son juntas de valorización las encargadas de aprobar y expedir el acto de distribución y asignación de las contribuciones.

Las resoluciones que contengan los actos de distribución deberán ser motivadas debidamente, no porque lo exija algo

na norma especial de la ley, sino en atención a las circunstancias jurídicas y técnicas que rodean el trámite de estas contribuciones, en el cual se hace necesario establecer con toda precisión el cumplimiento de las etapas que anteriormente referenciamos.

Las resoluciones distribuidoras de la contribución de valorización, deben declarar expresamente incorporadas al acto administrativo, la fijación de zona de influencia, los catastros o censos y planos de distribución, el presupuesto de la obra o el cuadro de costos, los trabajos técnicos de liquidación, los cuadros de distribución de las contribuciones y la correspondiente memoria explicativa. Todo esto es parte integrante de las decisiones de distribución y asignación de la contribución. Así, en el acto administrativo se unirán las bases jurídicas, económicas y técnicas de la distribución, en una estructura justificativa de la imposición.

6.4 NOTIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Respecto a esta materia debemos tener en cuenta que los actos preliminares o de procedimiento mediante los cuales se van formando los presupuestos del acto definitivo no requieren ser notificados, ni son objeto de recursos y acciones, por cuanto ellos solo llegan a tener vida jurídica dentro del acto administrativo de distribución y asignación de con

tribuciones, por lo tanto los vicios legales, si los tuvieran, afectarán el acto de distribución.

Las Resoluciones o actos aprobatorios de distribución e imposición de contribuciones de Valorización, nacionales, departamentales o municipales, son providencias que ponen fin a la actuación administrativa correspondiente, y por lo tanto son aplicables íntegramente las normas sobre notificación de las providencias administrativas que regula el Decreto Extraordinario 2733 de 1959, en sus artículos 10 a 20.

De conformidad con los artículos 10, 11, 12 y 19 del citado Decreto, las providencias que ponen fin a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deberán notificarse personalmente al interesado, o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición. Si la notificación no se pudiere hacer en forma personal, ella se efectuará por edicto fijado en lugar público del respectivo despacho, por el término de cinco días con inserción, en el edicto, de la parte resolutive de la providencia.

Si la providencia afecta a terceros que no hayan intervenido en la actuación, deberá notificarse personalmente a estos; de no poderse hacer la notificación personal, se publicará su parte resolutive, por una vez, en el diario ofi-

cial. En el texto de toda notificación se dejara constancia de los recursos que legalmente proceden contra la providencia que se notifica.

Esta forma de notificación deberá aplicarse también a los asuntos departamentales y municipales, a menos que las ordenanzas establezcan reglas especiales en asuntos en que para su reglamentación sean competentes las asambleas, y publicación, cuando fuere el caso, se hará en el periódico oficial del departamento, tanto para los actos departamentales como para los municipales.

El no cumplimiento de estos requisitos, configura la inexistencia de la notificación en forma legal, y consecuentemente la providencia no producirá efectos jurídicos, a menos que se dé el caso de que la parte interesada, dándose por enterada de ella, la acepte o utilice en tiempo oportuno los recursos legales.

El artículo 11 del Decreto extraordinario 2733 de 1959 dice: "Si no pudiere hacerse la notificación personal, se hará la notificación por edicto, siendo aplicable la norma a las contribuciones de valorización, en que la notificación personal no puede hacerse sino a una mínima parte, por el número tan grande de personas que sería necesario citar individualmente en el limitado tiempo de cinco días que la ley establece para ello.

Es por ello, que no puede obligarse a la administración a efectuar un esfuerzo de tipo directo ante cada uno de los gravados para realizar la notificación personal, por lo cual la entidad correspondiente tiene que limitarse a publicar avisos en los periódicos, en que informa que se ha expedido la resolución distribuidora de la contribución por la obra, e invita a los propietarios de inmuebles en la zona de influencia a presentarse a recibir la respectiva notificación personal, dejando la constancia de que quienes no acudan en los cinco días fijados para esa finalidad, se les notificará por edicto. Este procedimiento satisface los fines de la ley y permite la información entre los contribuyentes del acto que se ha producido y de la notificación que de él se hará.

6.5 RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Como hemos analizado con anterioridad, es necesario hacer una clara distinción entre las etapas del trámite administrativo, para definir certeramente la materia sujeta a recursos y acciones administrativas, y de esta manera no incurrir en confusiones y errores que entorpezcan el procedimiento.

Nuestra jurisprudencia, que coincide con la doctrina de los más eminentes autores, considera que el acto administrativo,

visto, en forma genérica, "esta constituido por las manifestaciones de voluntad que hace la administración con el objeto de producir efectos de derecho".

Ninguna de las decisiones o actuaciones preparatorias del trámite tributario de distribución de contribuciones de valorización, tienen por sí misma virtualidad suficiente para producir efectos de derecho, ni en forma general respecto a todas las personas, ni en forma especial, con relación al grupo de propietarios de inmuebles beneficiados con una obra, ni en cuanto a ningunos de ellos individualmente.

En la actuación administrativa, con respecto a la contribución de valorización, existen actos preparatorios cuya finalidad es la de hacer posible el acto principal ulterior, actos o etapas que son necesarios para la validez de éste último, que es el que produce realmente los efectos jurídicos que se pretenden.

Cuando se ordene cobrar una contribución de valorización por una obra, pero no se han adelantado los trámites o no se han llevado a efecto los trámites preliminares como son, la citación de los propietarios, elaboración de presupuestos, estudios de beneficios, etc., esa decisión permanece como letra muerta mientras no se cumplan las etapas necesarias para culminar el proceso con el acto de distribu

ción y asignación de la contribución.

posición de recursos y aún de acciones administrativas.

Los actos preparatorios son en consecuencia aquellos que hacen posible el acto principal ulterior. Son de muy diversas clases y constituyen indefectiblemente el antecedente necesario del acto principal que será posterior, y cuya validez condiciona. El acto principal es el que produce realmente los efectos jurídicos deseados. Es la declaración esencial de la voluntad administrativa.

La distinción entre actos de trámite y actos definitivos la consagra el Decreto extraordinario 2733 de 1959, en el cual se establece que los recursos de reposición y apelación a más de la notificación, procede únicamente para las providencias que ponen fin a un negocio o actuación administrativa, y que son considerados actos definitivos o para las providencias de trámite si estas deciden directamente o indirectamente el fondo del asunto, de tal manera que pongan fin o hagan imposible la continuación.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que los actos de trámite que no asuman por su contenido el carácter de definitivos, y que en consecuencia no pongan fin a la actuación, no están sujetos a las normas de notificación y recursos, principios procedimental acertado, pues de lo contrario se harían interminables las actuaciones administra-

-tivas al dilatarse los trámites intermedios por la interposición de recursos y aún de acciones administrativas.

El Decreto extraordinario 2733 de 1959 estatuye en forma general para los actos administrativos del orden nacional, los recursos de reposición y apelación. El de reposición ante el mismo funcionario que pronunció la providencia, y tiene como finalidad buscar la aclaración, modificación revocación. El recurso de apelación se interpone ante el superior jerárquico del funcionario que pronunció la providencia y se intenta con los mismos fines del de reposición.

El Art. 13 del mencionado Decreto que establece los recursos anteriormente anotados, hace extensivo este procedimiento para los asuntos departamentales y municipales, siempre y cuando no se hayan establecido normas especiales para el efecto.

En cuanto se refiere a contribuciones de valorización, el Decreto Legislativo 1604 de 1966, en su artículo 15 dispone que los departamentos, distrito especial de Bogotá y municipios, establecerán los recursos administrativos sobre la contribución de valorización en la vía gubernativa y además señalará el procedimiento para su cabal ejercicio. La ley deja a cargo de la Nación, los departamentos y municipios la facultad de reglamentar y determinar los recursos admi-

nistrativos que proceden en la vía gubernativa y también el procedimiento que debe seguirse. ^{ción, quedando por lo tanto}
Para los casos en que no se estatuyan normas especiales sobre recursos, será de forzosa aplicación el Decreto 2733 de 1959. ^{to se ha establecido que el trámite de los recursos se concederá siempre que haya habido pago previo por}
La experiencia y la práctica en materia de valorización, ha llevado a reglamentaciones que sólo establecen el recurso de reposición, establecimiento que obedece a criterios muy certeros en esta materia, puesto que si la contribución de valorización en la mayoría de los estatutos es aprobada por las Juntas de Valorización, la no existencia del recurso de apelación se explica por el hecho de que siendo distribuida la contribución por las juntas asesoradas por personal técnico de las oficinas que adelantan los estudios, aunque existan superioridades jerárquicas dentro de la administración, como serían los alcaldes o gobernadores, según se trate de departamentos o municipios, tales superioridades no contarían con suficientes medios técnicos para estudiar los casos, distintos de los utilizados en la primera instancia, y esto obviamente les restaría idoneidad para resolver y revocar motivadamente las decisiones apeladas, además de que los alcaldes en la mayoría de estos organismos de la administración son presidente de las Juntas de Valorización en lo Municipal por ejemplo, y los gobernadores

en lo departamental, necesariamente participan en los actos de aprobación de la contribución, quedando por lo tanto impedidos para actuar en la segunda instancia por cuanto han coadyuvado a su expedición.

Igualmente se ha establecido que el trámite de los recursos se concederá siempre que haya habido pago previo parcial del gravamen, el cual se determina en porcentajes que en Colombia varían desde el 10% al 20%. Este requisito del pago previo parcial tiene como finalidad de orden práctico darle seriedad a la interposición del recurso, y de esta manera evitar que se reclame simplemente con el objeto de retardar el pago de las contribuciones y demorar el cobro de intereses, lo cual ocurre con mucha frecuencia cuando no se exige este requisito.

La Demanda Jurisdiccional de la Contribución. Cualquier persona puede demandar ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo el acto final mediante el cual se determina la contribución de valorización, siempre y cuando esa persona sea afectada con la contribución, y además que se haya agotado la vía gubernativa.

Así pues, el interés para demandar sólo le asiste a la persona o personas a quien o a quienes se exige el pago de la contribución de valorización.

Respecto a la acción que corresponde a un proceso de esta naturaleza o clase, no existe un criterio unánime entre Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Abogados litigantes.

El Consejo de Estado ha sostenido en los últimos años que debe emplearse la acción de revisión de impuestos, mediante el procedimiento consagrado en el capítulo XXIII, arts. 271 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, - aunque muchos abogados siguen instaurando la acción de plena jurisdicción y algunos tribunales la aceptan.

El problema se ha presentado por el hecho de que el Código Administrativo, entre los juicios especiales, acerca de materias de orden tributario contempla únicamente el juicio de impuestos, dejando de lado las contribuciones que son también cargas fiscales, que aunque de características diferentes, pertenecen a la misma categoría general de tributo o exacción fiscal.

Esta circunstancia no fué ningún inconveniente hasta el año de 1966, porque la ley 25 de 1921 en su artículo 30. u so conjuntamente la denominación de impuesto y contribución para el gravamen de valorización.

Al expedirse el Decreto Legislativo 1064 de 1966, en su artículo 10. se determinó que en adelante se denominaría

al gravamen exclusivamente contribución de valorización, y de esta manera se abrió un campo propicio para diversas interpretaciones y criterios respecto al procedimiento que debía seguirse para su demanda.

En realidad el concepto acogido por el legislador de 1966 y ratificado después, se ajusta convenientemente a la clasificación doctrinaria. Pero cabe observar que el término contribución lo usa nuestra Carta fundamental en sentido genérico en los artículos 43, 191, y 197, que en consecuencia tales normas se refieren a los impuestos, tasas y contribuciones de valorización, y que si la ley estableció, como lo hizo la ley 167 de 1941, una acción de revisión de impuestos, cuando la legislación se refería al impuesto directo de valorización, no se ve razón valedera para considerar que una variación de carácter técnico en la denominación de gravamen puede cambiar, en ausencia de norma expresa que así lo disponga, el tratamiento procesal consagrado en el capítulo XXIII del Código Contencioso Administrativo y que el Consejo de Estado, con acertado criterio, ha decidido que rige para atacar la operación jurídico-administrativa por medio de la cual se liquida la contribución de valorización. La acción procedente es, pues, la consagrada en los artículos 271 y siguientes de la Ley 167 de 1941, y por ello para que sea viable el derecho, hay que agotar previamente la vía

gubernativa y presentar luego la demanda dentro del término de tres meses contados desde la fecha de la ejecutoria de la última decisión.

Tanto la acción de plena jurisdicción como el juicio o proceso especial de impuestos se tramitan por el procedimiento ordinario del capítulo XV del Código Contencioso Administrativo, y en ambos casos es necesario haber agotado previamente la vía gubernativa, pero su diferencia básica radica en que la acción de plena jurisdicción debe instaurarse en los cuatro meses siguientes a partir de la notificación del acto, mientras que la acción de revisión de impuestos debe proponerse dentro de los tres meses después de realizada la operación administrativa de liquidación.

La nueva legislación sobre lo contencioso-administrativo, que se viene preparando, deja definida esta materia en forma que no da lugar a discusiones, y da seguridad sobre la vía procedimental correcta que debe emplearse con el fin de que no se asuma riesgos en su utilización.

Dentro de la experiencia colombiana, la mayoría de las demandas sobre contribuciones de valorización se fundamentan en las siguientes causales:

1. Omisiones o irregularidades en el procedimiento administrativo de liquidación y distribución de la contribución,-

por violación de los requisitos establecidos por la ley o por los reglamentos, como la no intervención de los propietarios que han de ser gravados con la contribución.

2. Irregularidad en la expedición de los actos preparatorios establecidos en los reglamentos como presupuestos legales del acto administrativo de distribución.

3. Error en cuanto al sujeto pasivo de la imposición, esto ocurre cuando la persona afectada no es la propietaria del inmueble gravado.

4. Falta de fundamento económico de la contribución, o sea que no se ha producido el beneficio calculado para el inmueble con la ejecución de la obra.

5. Falta de proporcionalidad de la contribución fijada al predio del demandante, en relación con la generalidad de los inmuebles gravados por la misma obra según los respectivos beneficios.

6. Falta de notificación o notificación efectuada contrariamente a la ley y los reglamentos en cuanto al acto de imposición del gravamen fiscal.

Las causales enumeradas anteriormente son las más frecuentes

tes, y como puede verse algunas van al fondo mismo de la materia y otras son de procedimiento o de forma. Cuando se configuran dan pleno derecho a la persona afectada con la contribución, para que la jurisdicción contencioso-administrativa se pronuncie en favor de los fueros de la legalidad y de la equidad tributaria y restablezca los derechos vulnerados con el acto fiscal.

Ha de tenerse en cuenta que si se acusa el acto administrativo de imposición por falta de notificación o por notificación en forma violatoria de la ley, no puede demandarse la nulidad de dicho acto, pues las omisiones o irregularidades no corresponden al acto mismo sino a una diligencia posterior, como lo es la notificación.

La notificación tiene una especial importancia jurídica para que el acto administrativo produzca efectos legales, y su inexistencia o sus vicios son causales para que la obligación tributaria no surja debidamente con la obligatoriedad para la persona gravada con la contribución, pero en ningún caso representan causales de nulidad del acto impositivo mismo, que si por otros aspectos no viola normas superiores, tendrá plena validez aunque la persona afectada pueda oponerse a su exigibilidad mientras permanezca sin ser notificada legalmente, ya que la notificación legal es presupuesto necesario para la ejecutoria del acto.

En este aspecto el Consejo de Estado ha sido claro, y en reiteradas sentencias ha sostenido que la falta de notificación, o la notificación irregular del acto administrativo no vicia de nulidad al acto mismo, sino que afecta su fuerza de obligatoriedad necesaria, y concluye afirmando que si no se hizo uso de los recursos en la vía gubernativa, a pesar de haberse provenido así al afectado, carece de derecho de ejercitar la acción contencioso-administrativa.

6.6. COBRO POR JURISDICCION COACTIVA

Entiéndese por Jurisdicción Coactiva, la facultad que tienen algunos funcionarios de hacer efectivo, contra aquellos deudores del fisco, todos los gravámenes a su cargo.

La ley establece un procedimiento especial para el cobro de los créditos fiscales en favor de las entidades públicas o sea que el Código de Procedimiento Civil, en su Título 27 capítulo VIII, artículos 561 a 568, consagra la reglamentación de la justicia fiscal.

En cuanto hace relación a la contribución de valorización, el artículo 14 del Decreto legislativo 1604 de 1966 ordena que "en 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....". Dichos funcionarios quedan investidos de jurisdicción coactiva. La ley autorizó a las entidades anteriormente descritas para que dentro de su propia administración regulen lo relativo a la segunda instancia.

Es de advertir que la segunda instancia administrativa autorizada por el Decreto legislativo 1604 de 1966 fué suprimida por mandato expreso de la ley 16 de 1968, el cual devolvió a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las apelaciones y recursos de queja y de los incidentes de excepciones en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan funcionarios nacionales, departamentales y municipales. En lo nacional por decretos ejecutivos reglamentarios, en lo departamental por las disposiciones de la ley 16 de 1968 fueron ratificadas por el Código de Procedimiento Civil en su artículo 567.

Artículo 567 del Código de Procedimiento Civil.- Excepciones, apelaciones y recursos de queja.- La competencia para el conocimiento de las excepciones, apelaciones y recursos de queja, se sujetará a las siguientes reglas:

"1.- El Consejo de Estado conocerá en única instancia de las que se presenten en procesos seguidos por funcionarios nacionales, cuando la cuantía sea o exceda de veinte mil pesos

y en segunda instancia, de las que ocurran en procesos seguidos por funcionarios departamentales o municipales, cuya cuantía sea superior a veinte mil pesos.

"2. Los Tribunales Administrativos conocen en única instancia de los que se presenten en procesos cuya cuantía sea inferior a veinte mil pesos, seguidos por funcionarios departamentales o municipales, y en primera cuando la cuantía sea superior a dicha suma".

En tal virtud, las ejecuciones por jurisdicción coactiva de contribución de Valorización habrán de tramitarse por los funcionarios creados especialmente para tal finalidad en las distintas organizaciones así: En lo nacional por decretos ejecutivos reglamentarios, en lo departamental por las ordenanzas de las asambleas departamentales, y en lo municipal por los acuerdos de los concejos municipales.

En consecuencia, no es pertinente iniciar ejecución cuando ora El artículo 14 del Decreto legislativo 1604 de 1966, establece que "prestarán mérito ejecutivo la certificación 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 respectivo funcionario recaudador". O sea, que esta certificación es el título para iniciar la ejecución de contribuciones de valorización en mora de pago.

Es pertinente señalar que estas certificaciones o reconocimientos de deuda fiscal deben expresar el nombre del propietario, inmueble gravado, según su ubicación y nomenclatura, identificación catastral, resolución o acto de imposición que determinó la contribución, la obra que la causa, la fecha de ejecutoria del acto de imposición y la cuantía, pendiente de pago, lo mismo que los intereses o recargo a que haya lugar, estos requisitos hacen que la certificación de la deuda sea completa.

La jurisdicción coactiva es un trámite esencialmente recaudatorio, de una obligación fiscal determinada en un acto administrativo ejecutoriado, y referente al cual el contribuyente pudo hacer valer los recursos pertinentes ante la administración con el objeto de obtener la revocatoria o modificación de la contribución, y además tuvo la oportunidad de demandar ante la justicia contencioso-administrativa, en consecuencia, no es pertinente iniciar ejecución cuando existen recursos pendientes de decisión o cuando aún no ha transcurrido el término que el contribuyente tiene para demandar ante lo contencioso administrativo, y ello por cuanto la acción ejecutiva puede perderse por petición antes de tiempo.

En el proceso por jurisdicción coactiva no es pertinente debatir cuestiones sobre la obligación fiscal que debieron haberse propuesto y decidido en la etapa de la vía gubernativa,

tiva o dentro del ejercicio de la correspondiente acción ante el contencioso administrativo en la oportunidad legal.

do por carencia de datos básicos sobre la causa, cuantía o El artículo 561 del Código de Procedimiento Civil, vino a ratificar la doctrina Contencioso-Administrativa anterior que sostenía que dentro del proceso por jurisdicción coactiva no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa. Esta disposición del Código de Procedimiento Civil tiene un fundamento indiscutible. que preserva los principios de oportunidad y economía procesal que informan nuestros sistemas jurídicos de procedimiento, puesto que resulta ilógico que el contribuyente proponga en el proceso lo que ya propuso o pudo proponer en la vía gubernativa contra el acto de imposición, además de que se establecería o se consagrarían dos vías procedimentales para buscar los mismos fines en épocas y etapas diferentes; la de la acción directa en la demanda jurisdiccional, previa el agotamiento de la vía gubernativa, y la de excepciones en el proceso de ejecución.

tributaria, cuales son la revocación directa del acto administrativo, la extinción de la obligación. Las excepciones que podrían proponerse en el proceso por jurisdicción coactiva de contribuciones de valorización, son aquellas surgidas de cuestiones posteriores a la expedición de la providencia con la cual se cierra la vía gubernativa, como serían por ejemplo: no estar debidamente ejecutoriado el acto administrativo por indebida notificación; falta de

competencia del funcionario ejecutor; falsedad del título con que se adelanta la ejecución o defectos de su contenido por carencia de datos básicos sobre la causa, cuantía o ejecutoria del acto de imposición, las relacionadas con la identidad, capacidad y representación de la parte demandada o las que la constituyen en responsable del pago, y las fundadas en la extinción de la obligación fiscal.

Respecto a la extinción de la obligación tributaria se ha sostenido que sería inadmisible alguna causal de extinción de las contempladas en la legislación civil que pudiera ir en perjuicio de la finalidad de la tributación, que tiene como finalidad el proveer al Estado, en sus distintos organismos administrativos, de los dineros suficientes para atender a todas las manifestaciones de servicio público y construcción de obras de interés general.

Existen otros medios distintos de los consagrados por la legislación civil para obtener la extinción de la obligación tributaria, cuales son la revocación directa del acto administrativo de imposición por el funcionario competente y los fallos sobre la contribución por parte de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

A pesar de lo anteriormente expuesto, existen otros medios de extinción de la obligación tributaria y son los contem-

plados en el artículo 1625 del Código Civil. A manera de enumeración podemos citar: El pago efectivo, la compensación, la prescripción, la condonación, la confusión.

En cuanto a la prescripción de la obligación tributaria en el caso de la contribución de valorización, se cuenta desde que la obligación tributaria se haya hecho exigible, o sea, desde el día del vencimiento del plazo que para el pago fija la ley o el acto administrativo de imposición ejecutoriado, que es cuando se produce la exigibilidad de la obligación fiscal.

En el caso de la contribución de valorización, no existiendo norma legal especial al respecto, se aplica la norma general del Código Civil de la prescripción de diez años para la acción ejecutiva.

Aplicando las disposiciones del Código Civil, la prescripción puede interrumpirse por reconocer el deudor la obligación, ya sea expresa o tácitamente, o por la notificación del mandamiento de pago en el proceso por jurisdicción coactiva.

El procedimiento de cobro por jurisdicción coactiva también puede hacerse contra las personas de derecho público, pero con las mismas restricciones establecidas por el Código de

Procedimiento Civil, o sea que contra la nación y sus establecimientos públicos no opera ejecución alguna.

CONCLUSIONES

Con este trabajo pretendemos que la comunidad comprenda que la Contribución de Valorización constituye un instrumento idóneo a través del cual se ha logrado un impulso vital en el desarrollo rural y urbano de Colombia.

Igualmente es nuestra pretensión que los diversos organismos públicos encargados del manejo de la Contribución de Valorización hagan uso adecuado de este instrumento fiscal, y de esta manera evitar los errores que hayan podido cometerse en su aplicación, y lograr definitivamente su afianzamiento, con la esperanza de que a través de él se logre el impulso que nuestras ciudades y campos necesitan imperiosamente.

Los contribuyentes deben convencerse de la efectividad que tiene este medio fiscal para la realización de obras, y que es un instrumento imprescindible y de extraordinario dinamismo para el desarrollo, a la vez que es creador de una considerable riqueza inmobiliaria producida con la valorización de sus propiedades, que es una contraprestación económica reportada a los propietarios gravados con la contribución.

ta por lo tanto es una gran empresa de servicios a los intereses de la comunidad y de beneficios particulares indiscutible.

La contribución de CONCLUSIONES, además de su fundamento en las normas legales que la establecen con base en princi

Con este trabajo pretendemos que la comunidad comprenda que la Contribución de Valorización constituye un instrumento i dóneo a través del cual se ha logrado un impulso vital en el desarrollo rural y urbano de Colombia.

Igualmente es nuestra pretensión que los diversos organismos públicos encargados del manejo de la Contribución de Valorización hagan uso adecuado de este instrumento fiscal, y de esta manera evitar los errores que hayan podido cometerse en su aplicación, y lograr definitivamente su afianzamiento, con la esperanza de que a través de él se logre el impulso que nuestras ciudades y campos necesitan imperiosamente.

Los contribuyentes deben convencerse de la efectividad que tiene este medio fiscal para la realización de obras, y que es un instrumento imprescindible y de extraordinario dinamismo para el desarrollo, a la vez que es creador de una considerable riqueza inmobiliaria producida con la valorización de sus propiedades, que es una contraprestación económica reportada a los propietarios gravados con la contribución. Se tra

ta por lo tanto de una gran empresa de servicios a los intereses de la comunidad y de beneficios particulares indis-
cutible.

La contribución de valorización, además de su fundamento en las normas legales que la establecen con base en principios constitucionales, alcanza además una sustentación institucional de afianzamiento en el concepto de la propiedad como función social, consagrado en el artículo 30 de la Constitución Nacional a partir del año de 1936.

La contribución de valorización tiene un fundamento invul-
En la antigüedad, la propiedad en su concepto clásico apun-
taba siempre en función exclusiva del dueño, como titular
de un derecho casi intocable, rodeándola de una máxima pro-
tección en servicio del individuo, dejando en un segundo
plano los derechos y necesidades de la comunidad, quien es
precisamente la que en su organización jurídica establece
y reconoce la propiedad privada particular.

La reforma Constitucional de 1936, conservó el principio
de garantía a la propiedad privada existente a través de
toda nuestra historia jurídica, pero lo adicionó disponien-
do que la "propiedad es una función social que implica ob-
ligaciones".

El concepto de propiedad como derecho individual exclusivo,

se cambió gracias a la norma superior constitucional, por el de propiedad como derecho función social, sin que el resultado fuera una simbiosis de conceptos antagónicos. sino una nueva esencia y forma del derecho.

Se desplazó así el fiel de la balanza y se estableció un punto de equilibrio diferente, hacia un justo medio en que el derecho individual del propietario debe ejercerse en función del interés de la sociedad.

La contribución de valorización tiene un fundamento invulnerable y de plena justicia que la informa, pues apunta directamente contra el enriquecimiento indebido o enriquecimiento sin causa jurídica justa, o lo que con mayor propiedad se ha denominado enriquecimiento ocioso.

Es entonces de absoluta equidad que el individuo que se beneficia con la construcción de una obra, devuelva al Estado algo del enriquecimiento que ha obtenido, contribuyendo en forma proporcional al menor, al costo que sufragó la entidad ejecutora de la obra que lo beneficia, dentro del límite del enriquecimiento que ha obtenido.

Así pues, hemos visto como la contribución de valorización constituye en la actualidad una de las instituciones fiscales más importantes, convirtiéndose en un avanzado y eficaz sistema financiero de Derecho público para la construcción

cción de obras de infraestructura urbana y rurales, que además de ser de interés general, producen beneficios específicos sobre determinadas áreas territoriales, con incremento del valor de la propiedad inmobiliaria. pública, sino valorizando establemente los sectores inmobiliarios, a cuyos pro

Al analizar la aplicación de la contribución en el país por parte de las distintas entidades, ya de orden nacional, departamental y municipal, y al considerar las innumerables necesidades de obras que se presentan, tanto en lo urbano como en lo rural, se concluye que es indispensable duplicar la acción de las entidades públicas para poner en marcha los programas de estudio de ejecución de todas las obras que hacen falta con urgencia y que pueden financiarse con la contribución de valorización.

A nivel nacional, Departamental y Municipal, no se ha hecho uso de este medio de progreso en forma intensiva, y se puede afirmar que con excepción de algunas ciudades, su aplicación ha sido tímida por parte de casi todas las entidades públicas.

Nuestra ciudad, en caso concreto, debe tratar de recuperar el tiempo perdido y avanzar decididamente en la ejecución de todos los planes de obras que se presentan como necesarios, y además hacer conciencia en la comunidad con amplios programas de difusión y ambientación sobre esta materia para

de una por todas se comprenda que cuando se distribuyen las contribuciones de valorización por una obra, no sólo se está dotando a la comunidad de un nuevo servicio y creando una mejor infraestructura que es riqueza pública, sino valorizando notablemente los sectores inmobiliarios, a cuyos propietarios la carga fiscal no los empobrece, puesto que la valorización de los predios da para atender el pago de las contribuciones y deja un saldo marginal de beneficio que crea riqueza individual.

-BIBLIA. Sentencia, Junio 23 de 1973.
 -Código de Procedimiento. LXXV-376. Sentencia,
 Diciembre 3 de 1955-1.1.1. XLV. Sentencia, Marzo 13
 de 1945. XXIV P. XLVIII.

-COMBES M., Francisco Aladio. Fundamentos del Derecho Administrativo Colombiano. Bogotá, Editorial Kelly, 1969.

-DEWIT ROMANOJA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. Tomo II. Bogotá, Editorial A. B. C., 1972.

-ESTATUTO DE VALORIZACIÓN DE MEDELLIN. Acuerdo No. 9 de 1975.

----- DE BOGOTÁ. Decreto 356 de 1981.

----- DEL CAUCA. Decreto No. 1020 de 1978.

----- DE PASTA. Decreto 34 de 1977.

-FERNANDEZ CALAFATE, Alberto. La Contribución de Valorización en Colombia. Segunda Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1981.

-ORTEGA TORRES, Jorge. Código Civil Colombiano. Editorial Temis, Bogotá, 1980.

-----, Código Contencioso-Administrativo. Editorial Temis, Bogotá, 1981.

-RAMIREZ ARROYAVE, Luis Javier. Jurisdicción coactiva. Revista Fiscal. Contraloría General de Antioquia, Medellín, 1983. Volúmen 4 No. 9.

-COTO PINERO, Rafael. La Contribución Nacional de Valorización. Bogotá, Editorial Temis, 1974.

-SARRIA, ENRIQUE. *Por el* *Administrativo*. Bogotá, Editorial Temis, 1974.

BIBLIOGRAFIA

- BIELSA, Rafael. *Derecho Fiscal*. Buenos Aires. Editorial Castelvi, 1975.
- CONSEJO DE ESTADO. Sentencia, Junio 26 de 1945. T. LX.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia, Junio 23 de 1973. XXIII-4. Fallo Junio 5 de 1953. LXXV-376. Sentencia, Diciembre 3 de 1937-G.J.T. XLV. Sentencia, Marzo 13 de 1942. XXIV T. XLVIII.
- GOMEZ M., Francisco Eladio. *Fundamentos del Derecho Administrativo Colombiano*. Bogotá, Editorial Kelly, 1969.
- DEVIS ECHANDIA, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal*. Tomo II. Bogotá, Editorial A. B. C., 1972.
- ESTATUTO DE VALORIZACIÓN DE MEDELLIN. Acuerdo No. 9 de 1979.
- DE BOGOTA. Decreto 536 de 1981.
- DEL CAUCA. Decreto No. 1020 de 1978.
- DE PASTO. Decreto 284 de 1977.
- FERNANDEZ CADAVID, Alberto. *La Contribución de Valorización en Colombia*. Segunda Edición, Editorial Temis. Bogotá, 1981.
- ORTEGA TORRES, Jorge. *Código Civil Colombiano*. Editorial Temis, Bogotá, 1980.
- *Código Contencioso-Administrativo*. Editorial Temis, Bogotá, 1981.
- RAMIREZ ARROYABE, Luis Javier. *Jurisdicción Coactiva*. Revista Fiscal. Contraloría General de Antioquia, Medellín, V.983. Volúmen 4 No. 9.
- SOTO PINEDO, Rafael. *La Contribución Nacional de Valorización*. Bogotá, Editorial Temis, 1974.

-SARRIA, Eustorgio. Derecho Administrativo. Bogotá, Editorial Temis, 1972.

AN		32365
T		
336.22	Cuenca Ceballos, Armando	
0965	Acerca de la contribución de	
Ej.1	valorización.	VENCE
NOMBRE	José Coral	
No. del Carnet		
NOMBRE	José Coral	

AN
T
336.22
0965
Ej.1

32365

32365