



Título: Necesito cambiar de trabajo

Técnica: dibujo

Año: 2014

LA VALORIZACIÓN A PARTIR DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO: PROBLEMAS JURIDICOS Y ELEMENTOS ESENCIALES COMO CONTRIBUCIÓN*

* artículo resultado de avance del proyecto de investigación denominado “*Medellín y las transiciones sociojurídicas para la ordenación del territorio: Segunda oportunidad para los Planes de Ordenamiento Territorial de las ciudades en Colombia*”, adscrito al Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, en la línea de investigación “*Derecho, conflicto e internacionalización*”. El periodo de ejecución del proyecto es el segundo semestre de 2013 y el año 2014; el autor interviene como coordinador de la investigación

Fecha de recepción: julio 15 de 2014

Fecha de aprobación: septiembre 15 de 2014

LA VALORIZACIÓN A PARTIR DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO: PROBLEMAS JURIDICOS Y ELEMENTOS ESENCIALES COMO CONTRIBUCIÓN

*Jorge Eduardo Vásquez Santamaría***

RESUMEN

como una de las fortalezas en la evolución del ordenamiento jurídico colombiano dispuesto para el ordenamiento territorial urbano, la Valorización fue identificada como un mecanismo de financiación para proyectos urbanos con alta solidez y permanencia normativa y jurisprudencial. Por ello el artículo aborda una contextualización doctrinal de su naturaleza como contribución y da paso a un recorrido sobre los problemas jurídicos que han permitido la construcción de una línea jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, de quien se exponen sus avances sobre la razón de ser de esta contribución, el hecho generador, el sujeto activo y pasivo, algunas orientaciones sobre el cobro y recauda, así como de su liquidación.

Palabras clave: Contribución, Valorización, Consejo de Estado, Propiedad, Beneficio, Hecho Generador.

UPGRADING FROM THE JURISPRUDENCE OF THE COUNCIL OF STATE: LEGAL ISSUES AND ESSENTIAL ELEMENTS AS TAX

ABSTRACT

One of the strengths in the development of provisions for urban land planning Colombian legal system, the Valuation was identified as a funding mechanism for urban projects with high solidity and permanence rules and jurisprudential. Therefore, the article addresses a doctrinal contextualizing nature as a contribution and leads to a path on the legal problems that have allowed the construction of a line of decisions by the Council of State, who their progress on why being exposed of this contribution, the operative event, the active and passive subjects, some guidance on the collection and collects and liquidation.

Keywords: Contribution, Valuation, Council of State, Property, Benefit, Made Generator.

** Abogado y Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Funlam. Docente Investigador del Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. jorge.vasquez@uam.edu.co - jorgevasquezantamaria@outlook.com

LA VALORIZACIÓN A PARTIR DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO: PROBLEMAS JURIDICOS Y ELEMENTOS ESENCIALES COMO CONTRIBUCION

1. INTRODUCCIÓN

El artículo es un resultado final de la investigación “*Medellín y las transiciones sociojurídicas para el ordenamiento del territorio: Segunda oportunidad para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de las ciudades en Colombia*”. El proyecto es ejecutado en dos fases: Inicialmente en un espacio de diez meses que culminan a mediados del 2014, se elaboró y analizó el referente teórico a partir de distintas fuentes jurídicas secundarias rastreadas sobre categorías de investigación predefinidas, como la descentralización, la autonomía, el municipio, el ordenamiento territorial y la planeación urbana, y otras emergentes, como la función pública del urbanismo, la participación urbana y los instrumentos de gestión y financiación de la gestión urbana.

La primera fase permite una aproximación a la interpretación y comprensión de la realidad de la gestión urbana de la ciudad en Colombia, a la descripción de las fortalezas y debilidades en la evolución del ordenamiento jurídico dispuesto para el ordenamiento del territorio urbano desde la Constitución de 1991, a la identificación de referentes sociojurídicos determinantes en la experiencia con los POT, y a la explicación de cuáles de esos referentes deben ser directrices para orientar el nuevo proceso en las ciudades del país.

La segunda fase inicia ejecución a mediados del 2014 y está concentrada en la experiencia de Medellín como un estudio de caso que tiene por soporte los resultados generales de la primera fase. Ambas etapas se sustentan en la pregunta ¿Cuáles referentes sociojurídicos deben ser determinantes para la formulación, adopción y ejecución de los POT ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano? Este interrogante surge de una problematización sustentada en la *Ciudad*, delimitada como una forma de organización de la vida humana, caracterizada por la construcción y recreación permanente a partir de la interacción intersubjetiva dotada de valor histórico cultural. En ella los Derechos Humanos se entrelazan en realidades por medio de las cuales se busca su legitimidad, se formaliza su demanda, se propone el consenso para su efectivización,

se aprecia su desconocimiento y se viven sus violaciones. Es así que la *Ciudad* se propone como derecho, en el sentido expuesto por Lefebvre de desplegar lo urbano en tanto que lugar de encuentro, otorgando prioridad al valor del uso (1978: 138).

A partir de los resultados finales sobre la descripción de las fortalezas y debilidades en la evolución del ordenamiento jurídico dispuesto para el ordenamiento del territorio urbano desde la Constitución de 1991, y a la explicación de cuáles de esos referentes deben ser directrices para orientar el nuevo proceso en las ciudades del país, este artículo presenta la contribución por valorización como un mecanismo de financiación de la gestión urbana de la ciudad colombiana, cuya inclusión en los nuevos POT debe ser mantenida y reforzada.

2. METODOLOGÍA Y CONTEXTO PARA EL TRABAJO CON LA VALORIZACIÓN

Los resultados se derivan de una metodología soportada en el modelo cualitativo de investigación e implementado el enfoque histórico hermenéutico en estudios documentales. La adopción del modelo cualitativo se justifica, como lo expresa Sandoval Casilimas (1996: 28), por ser el modelo que exige diferenciar la realidad empírica de la epistémica que se aprenden en el ejercicio. Desde la realidad empírica se tiene una existencia independiente del sujeto que la conoce; mientras la segunda necesariamente requiere, para su existencia, de un sujeto cognoscente, el cual está influido por una cultura y unas relaciones sociales particulares, que hacen que la realidad epistémica dependa para su definición, comprensión y análisis del conocimiento de las formas de percibir, pensar, sentir y actuar, propias de esos sujetos cognoscentes. Para nuestro caso eso se reúne en la interacción con la jurisprudencia del Consejo de Estado, soporte documental elaborado por una destacada autoridad jurídica que aprende problemas de gestión urbana en procesos de interpretación, valoración y aplicación del Derecho.

De ello que los propósitos dirigidos a describir las fortalezas y debilidades en la evolución del ordenamiento jurídico colombiano dispuesto para el ordenamiento del territorio urbano a partir de la Carta de 1991, y la explicación de cuáles de esos referentes deben ser directrices para el nuevo proceso de formulación de los POT, vea en las formas de percibir, pensar, sentir y actuar del Consejo de Estado elaboraciones sistemáticas pertinentes y connaturales a la realidad urbana, integrada por hechos sociales, participación, lenguaje e ideología.

Desde la investigación cualitativa se emplea un trabajo documental a partir de categorías de investigación, entendidas como elementos o dimensiones de las va-

riables investigadas, que sirven para clasificar las diversas unidades teóricas que giran en torno al objeto de estudio. Con ello se da lugar a concepciones abiertas de la realidad, no se desecha posibles alternativas de respuesta, se promueve un ejercicio analítico de las variables con las que trabaja, las cuales contribuyen a la comprensión de significados sobre instrumentos relevantes en la transición del POT, y no a la mera descripción de los hechos.

La transición del ordenamiento del territorio urbano en las ciudades de Colombia es un proceso que se concentra sobre la figura del POT, instrumento impuesto por la legislación a los municipios como entidades territoriales competentes para la planeación y gestión del territorio urbano. El POT es la principal expresión de los instrumentos de gestión urbana fijados por la legislación nacional, y si bien como reglamentación municipal normatiza el escenario ambiental, espacial, patrimonial, de prevención de riesgos y de transporte y movilidad, también reúne las disposiciones a partir de las cuales se ponen en práctica mecanismos de financiación en la gestión urbana.

Los mecanismos para financiar intervenciones urbanas están regulados por un conjunto de normas reunidas principalmente en lo que se define como Derecho urbano. Entre ellos se encuentran los bonos y pagarés de reforma urbana, la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado, el impuesto predial y la contribución de Valorización, todos ejemplifican la manifestación de la autonomía de las entidades territoriales en la posibilidad de adoptar esos instrumentos para promover el desarrollo territorial y espacial.

De los mecanismos mencionados la Valorización es uno de los más destacados en la experiencia del ordenamiento territorial urbano a nivel nacional, lo que justifica su indagación no solo en la parte normativa sino sobre la apreciación y desarrollo que le ha dado el Consejo de Estado como máxima autoridad que ejerce control jurisdiccional y de legalidad de los actos, actuaciones, hechos y operaciones del Estado. El Consejo de Estado se encuentra dividido en tres salas; de Consulta y Servicio Civil, Disciplinaria y de lo Contencioso Administrativo, que a su vez se divide en cinco secciones, a las cuales se están asignadas materias específicas para conocer de los procesos que llegan a esta instancia. Para la Valorización la sección cuarta es la encargada por ser la que conoce de asuntos económicos, tributarios, impuestos, tasas y contribuciones.

La indagación sobre la jurisprudencial de esta autoridad judicial inicia en el año 1982, momento desde la cual el Consejo de Estado empezó a generar su postura sobre la contribución, rescatando que la Corte Suprema de Justicia se había pronunciado al respecto y la jurisdicción de lo contencioso administrativo adoptó dicha postura como base para la creación de su propio criterio, el cual se ha mantenido hasta la fecha.

El rastreo jurisprudencial arrojó 24 sentencias sobre la Valorización. Diecinueve están relacionadas con la naturaleza jurídica de la Valorización, cinco con el procedimiento y tres con las autoridades competentes, sin desconocer que en ellas se tratan elementos importantes que hacen parte integral del concepto de la Valorización. Como medio para la sistematización y organización de la información rastreada se elaboró una matriz de análisis mediante la cual se clasificó la jurisprudencia teniendo en cuenta el número de radicación, la fecha de pronunciamiento, acto administrativo demandado y el problema jurídico.

Los resultados arrojan tres sentencias tanto en 1992 como en 2010, siete sentencias en 1993, dos sentencias en 1994, en 1998, 2003 y 2009, una sentencia en el año 1995, en 1997 y en 2000. Del total de las sentencias catorce se producen por Acción de Nulidad, seis por Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, y una tanto en Acción de Revisión como por Acción de Cumplimiento.

En lo relacionado con la naturaleza jurídica de la Valorización es ampliamente reconocido el acertado cambio de denominación que sufrió legislativamente cuando pasó de impuesto a contribución. Igualmente se desarrollan varios elementos que la integran, como el hecho generador, reconocido como el beneficio que se recibe a través de la obra, el sujeto activo, que es el Estado representado en el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales; el sujeto pasivo, considerado como el beneficiario de la obra, que es el propietario o poseedor del bien inmueble gravado; las entidades autorizadas para imponer, cobrar y administrar la contribución; incluyendo e identificando los factores de liquidación para el cobro; la zona de influencia de la obra pública y con ello determinar la distribución entre los predios, liquidación y recaudo; y la base gravable sobre la cual se hará el cálculo respectivo.

3. LA VALORIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

La Valorización es un instrumento de financiación que grava los inmuebles que se benefician con la ejecución de una o varias obras públicas. Se diferencia del impuesto ya que no se cobra de manera general sino a propietarios o poseedores de los predios que se benefician de la obra y porque el dinero recaudado solo podrá ser destinado a la obra pública por la cual se creó.

Para Luigi Einaudi la contribución 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 particula-

res propietarios de bienes inmuebles.” (Elnaudi, citado por Arango Mejía, 1991) Arango Mejía (1991) define las contribuciones como “un ingreso público ordinario, de carácter obligatorio y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas destinado a un fin específico, del cual además de un beneficio colectivo resulta una ventaja particular para los contribuyentes.”

Por su parte Crespo Ramos (2003: p. 14) la explica desde la experiencia española como el producto de la actividad de la administración que genera un beneficio en el particular, el cual produce a su vez una capacidad económica adicional por el importe del beneficio, lo que justifica un cobro en modalidad de contribución para financiar obras públicas. En la experiencia colombiana, Morcillo Dosman (2007: p. 608) la define como una contribución que está a cargo de los propietarios de los inmuebles que resultan beneficiados por la realización de obras públicas, lo que hace de ella un instrumento de financiación de las entidades públicas para la ejecución de obras, y un medio legal que impide el enriquecimiento ocioso de los propietarios si las obras solo se realizaran con dineros oficiales.

En las anteriores definiciones se pueden observar enunciadas algunas características de esta contribución: es un ingreso público, de carácter obligatorio, de utilidad pública, destinado a un fin específico, y produce un beneficio a la propiedad, elementos esenciales que definen a la Valorización en el ordenamiento jurídico colombiano.

La Ley 25 de 1921 en el artículo 3° dispuso la Valorización con la denominación de “impuesto”, consistente en “una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local”. Posteriormente algunas leyes ampliaron sus efectos a otros ámbitos, pero mantuvieron inalterada la connotación de impuesto hasta 1966 cuando el Decreto 1604 la convirtió en una contribución” (Corte Constitucional, 1993: Sentencia C-040). Dicho Decreto amplió su alcance en el artículo 1 así:

El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una “contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución 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.

Sobre el cambio de impuesto a contribución la Corte Constitucional expresó en sentencia C - 155 de 2003: “La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino a un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.”

Como explica Fernando Bernal (1998: p. 79) la valorización busca el desarrollo económico – social del nivel territorial que lo decreta, siendo su elemento característico el hecho gravable definido como el beneficio económico que recibe un bien inmueble que resulta beneficiado por la realización de una inversión pública en el área donde se ubica.

Este mecanismo de financiación ha sido muy utilizado por el Estado, por lo que ha sido objeto de gran cantidad de demandas encaminadas a obtener la nulidad de los actos administrativos que la decretan. En razón de sus atribuciones constitucionales y legales, el Consejo de Estado como máxima autoridad administrativa ha conocido en varias ocasiones el tema, desarrollando el sentido y alcance que los destinatarios deben darle a dicha contribución.

Problemas jurídicos objeto de decisión en el Consejo de Estado

En 1991 la acción de nulidad sobre el artículo 118, inc. 1. del Acuerdo 7 de 1987, Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá expedido por el Consejo Distrital, generó que la Corporación Judicial fijara como problema jurídico ¿La norma distrital que faculta al Instituto de Desarrollo Urbano para descontar, con carácter de cesión obligatoria gratuita el 7% del área bruta del terreno que debe adquirir por el sistema de valorización para la construcción de vías es ilegal por imponer una obligación sobre predios que no se pretenden urbanizar?

En el año de 1992 se identifican dos sentencias en torno a la Valorización, ambas conocidas por la sección cuarta. Con radicado 3283 se resuelve la acción de nulidad contra la Resolución 8398 del 24 de septiembre de 1986, expedida por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, “por la cual se determina como obra nacional que causa contribución de valorización, la construcción de la carretera el Vino”. Dicha demanda generó como problema jurídico ¿Se violan los derechos constitucionales y legales de la comunidad cuando una ley ordena a la Nación atender la totalidad del costo de una obra pública, y posteriormente por resolución ministerial se ordena el cobro de contribución por valorización solo a los propietarios de un tramo de la carretera.

Con radicado 3915 el Consejo de Estado se traza como problema jurídico un examen de constitucionalidad ¿Fue violatoria de la Constitución Política de 1886 una norma expedida por el Alcalde de Bogotá, según la cual los propietarios de predios que pertenecieron a zonas de influencia de obras públicas, debían notificarla ante el IDU para que éste realizara el cobro del gravamen de valorización? En la medida que se juzgaron los artículos 3, 4, 31, 32, 34, 38, 39, 47, 53, 57, 64, 67 y 95 del Decreto Extraordinario 536 de 1981 del alcalde Mayor de Bogotá, por medio del cual se expedía Estatuto de Valorización de la época.

En 1993 el Consejo de Estado en el proceso con radicado 4428 conoció la demanda contra la Resolución 1040 de 30 de mayo de 1983, expedida por el IDU, por medio de la cual se asignó una contribución de valorización, donde formuló como problema jurídico ¿Procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos de carácter general, que autorizaron la construcción de obras viales y aprobaron el presupuesto para su realización, al haber incorporado obras nuevas que acrecentaron el valor de la contribución de valorización cobrada al demandante? En el mismo año la sección cuarta en proceso con radicado 4037 identificaba como problema en torno a la contribución ¿Es posible delegar la administración y cobro de la contribución de valorización?, mismo periodo para que la sección primera abordara la demanda frente al artículo 15 del Decreto 1467 de 1987 que reglamentaba el Estatuto de Valorización de Bogotá, de donde derivó como problema jurídico ¿Es ilegal por imponer una obligación sobre predios que no se pretenden urbanizar, aunque la cesión corresponda a la plusvalía generada por la obra y que el vendedor debe ceder para compensar el mayor valor a su favor en desarrollo de la función social de la propiedad?

En ese mismo año el Alto Tribunal profirió sentencia en los procesos con radicado 4840 y 4661, ambos conocidos por la sección cuarta. En el primero de ellos la demanda se dirigió contra el artículo 4, parágrafos 1, 2, 3, y 5 del Acuerdo 16 de 1990, por el cual se adicionaba y modificaba el Acuerdo 7 de 1987 y se desarrolló el concepto de Valorización por Beneficio General en el Distrito Especial de Bogotá; el artículo 1 numeral 3 y 2 del Acuerdo 14 de 1992; por el cual se determinaba la financiación y contratación para el Plan de Obras Viales 1993 - 1994, y se modificó parcialmente el Acuerdo 16 de 1990; y el artículo 2, 3 y 4 del Decreto 656 de 1992, por el cual se establecen los porcentajes de absorción del monto distribuible de la valorización por beneficio general. El problema jurídico delimitado por el Consejo fue ¿Son ilegales las normas que desarrollan el concepto de valorización por beneficio general en el Distrito Especial de Bogotá, entre otras cosas. Por gravar el universo de predios de la capital y adicionalmente por tener como base de la contribución de valorización el avalúo catastral?

En el segundo proceso el Consejo de Estado trabajó a partir del problema ¿Es ilegal la resolución del IDU que cambió el precio del metro cuadrado para el cálculo de la contribución de valorización de un predio inexplorado porque se había presentado un proyecto urbanístico que lo beneficiaría, aun cuando dicho proyecto nunca fue aprobado por Planeación Distrital? Dicho problema resultó de la demanda contra las Resoluciones 1040 del 30 de mayo de 1983, 1161 de 5 de agosto de 1983 y 027 de 22 de agosto de 1983, proferidas por el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá en la determinación de la contribución de valorización a cargo de la sociedad “Urbanización.

También en 1993 el Consejo de Estado profirió sentencia sobre la Valorización cuando en el proceso 4962 resolvió el problema jurídico ¿Resulta procedente la acción de nulidad con el fin que sean declarados nulos los artículos de los acuerdos distritales expedidos por el Concejo de Bogotá y en los cuales se consagró y se fijaron los criterios para determinar las zonas de influencia de valorización por beneficio general, dado que según lo argumentan los demandantes, la ley 9 de 1989 derogó tácitamente este pago? Finalmente en ese año generó sentencia por dos problemas jurídicos relacionados con la demanda de nulidad contra la expresión “general”, consagrada en los artículos 1 al 14 del Acuerdo 16 de 1990 por el cual se adiciona y modifica el Acuerdo 7 de 1987 y se desarrolla el concepto de Valorización por Beneficio General en el Distrito Especial de Bogotá. Dichos problemas jurídicos fueron: ¿Es violatorio el derecho demandado en tanto estableció el cobro de contribución de valorización sobre obras ya realizadas y sin establecer un límite, en el pasado hasta el cual debiera ser cobrado? ¿Es violatoria de la constitución la consagración de la contribución de valorización, en tanto el art. 206 de la Constitución prohíbe percibir contribución o impuesto que no figura en el presupuesto de rentas?

Con radicado 5443 en 1994 el Consejo de Estado conoce la demanda contra el artículo 1 y 2 de la Resolución 4000176 de diciembre 1 de 1989 expedida por el Fondo Rotatorio de Valorización de Cundinamarca, el cual liquidó, disminuyó y asignó la contribución de Valorización causada a las obras de parcheo. En esa oportunidad el Tribunal delimitó como problema ¿Puede el Fondo Rotatorio de Cundinamarca imponer el cobro de contribución de Valorización para las obras que tengan como finalidad el mantenimiento de las vías, aun cuando la normatividad excluye dichas obras como generadoras de gravamen? En ese mismo año en el proceso con radicado 5191 procede la demanda contra la Resolución 029 del 20 de octubre de 1992, cuyo problema jurídico fue ¿Puede la Junta Directiva de Valorización imponer el pago de la contribución para el financiamiento de la emisión de la señal de televisión, aun cuando por un lado, la competencia para imposición de este gravamen la tienen los concejos municipales, y por el otro, el Ministerio de Comunicaciones no había autorizado la emisión de las señales?

Para 1995 la sección cuarta se centra en la pregunta ¿Se violan los derechos de un particular cuando la administración le impone el pago de contribución de Valorización por la pavimentación de vías, aunque su propiedad no está ubicada sobre la vía cuya pavimentación se ejecuta, argumentando la administración que las obras son de amplia cobertura, y benefician a la totalidad de los habitantes de determinado sector? Derivado de la demanda interpuesta contra las Resoluciones 015 del 31 de julio de 1991 y 028 del 29 de abril del mismo año, expedidas por la Junta de Valorización Distrital de Cartagena.

En 1991 con radicado 8096 se abordó el siguiente problema: Para efectos del cálculo de la contribución de Valorización, las áreas catalogadas como suburbanas de transición pueden ser consideradas como urbanas? La sentencia de 1998 es de diciembre 14, que aclara y reitera que si bien es cierto que de conformidad a lo establecido en la disposición constitucional (Léase artículo 388) la administración se encuentra facultada para fijar las tarifas de contribución, también es cierto que esta facultad no puede ser arbitraria, es decir sin abandonar el criterio del costo-beneficio y demás factores legales intervinientes para fijar las tarifas.

En esa sentencia la sección cuarta declaró la nulidad de una resolución expedida por el Ministerio de Transporte, que determinó como obra nacional que causaba Valorización las obras del Desarrollo Vial del Norte. Para la sección cuarta la obra no podía ser objeto de Valorización porque se había contratado por concesión. El fallo recibió recurso extraordinario de súplica, y en sentencia del 11 de diciembre de 2001, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo denegó las pretensiones de la demanda. La providencia interesa no sólo por tratarse de una decisión de la Sala Plena del Consejo de Estado que constituye la posición dominante, sino, además, porque uno de los planteamientos de la sentencia fue el siguiente:

El sistema y el método de la contribución de Valorización, de acuerdo con el artículo 9 transcrito están integrados por los siguientes elementos: a) Costo total de la obra (inversión más imprevistos); b) el beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados; c) la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados; d) razones de equidad. Con base en estos elementos, según lo dispuesto por el artículo 338 constitucional la administración puede ser autorizada para fijar las tarifas de la contribución pero, se insiste, sin desconocer la relación costo beneficio ni los demás factores legales. Esas normas son precisamente las que la parte recurrente señala como normas infringidas por falta de aplicación y así lo considera la Sala. (www.gerencie.com /contribución por Valorización).

También en 1998 el Consejo de Estado abordó los problemas jurídicos siguientes: ¿Se violan los derechos de los propietarios de predios aledaños a una obra pública cuando en virtud de su realización, se les impone el pago de contribución de Valorización, sin tener en cuenta que una ley anterior había determinado que el costo correría a cargo de la Nación? el cual resulta de la demanda interpuesta contra la Resolución 006853 del 29 de diciembre de 1994 “por la cual se determina como obra nacional y causa contribución de Valorización la construcción y pavimentación del anillo vial oriental de Cúcuta, expedida por el Ministro de Transporte. El segundo problema se centró en ¿Se violan los derechos constitucionales y legales de un particular cuando la administración le impone el pago de contribución de Valorización con ocasión de la realización de una obra que a su juicio no valorizó

comercialmente su propiedad en el valor ejecutado por la entidad oficial competente? Originado por la acción interpuesta contra la Resolución 135 de abril 25 de 1995 y 439 de octubre 27 del mismo año, expedidas por el establecimiento público de Valorización Departamental del Valle del Cauca.

En la década del 2000 el Consejo de Estado se enfrenta a un problema de competencia centrado en ¿El Ministro de transporte está facultado para decidir cuáles son los prospectos de obras públicas que generan el cobro de contribución de Valorización, así como para determinar las obras nacionales que se financian a través del tributo de Valorización? Proceso con radicado 9536 que dio lugar a la demanda contra la Resolución 0000140 de enero 16 de 1998 expedida por el Ministerio de Transporte.

Para el 2009 una primera demanda con radicado 16121 se dirigió parcialmente contra el Artículo 2 del Acuerdo 30 de 1994, la cual promovió como problema jurídico ¿Debe declararse nula la expresión “*por el sistema de Valorización*” contenida en el artículo 2 del Acuerdo 30 de 1994 del Concejo de Fusagasugá? En ese mismo año con radicado 16732 se decidió ¿Resulta procedente anular la Resolución 5100 del 26 de octubre de 1998 proferida por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU mediante la cual asignó la contribución de Valorización por beneficio local ordenada por los Acuerdos 25 de 1995 y 8 de 1998 a los predios beneficiados por el conjunto de obras de la ZONA EJE 5 incluidas en el Plan de Desarrollo “FORMAR CIUDAD”, y en consecuencia, resarcir los derechos del accionante? Que reafirma el intenso trabajo que la Corporación judicial ha tenido que concentrar en la experiencia de la ciudad de Bogotá.

Finalmente en 2010 con radicado 16621 el Consejo de Estado conoce la demanda contra el Decreto 0535 de 10 de diciembre de 2002, por medio del cual el Alcalde de Pasto dispuso fijar como cuantía a recuperar, a través del sistema de valorización, la suma de \$ 3.500.000 del total de la inversión estimada del proyecto “Construcción Plaza del Carnaval y la Cultura”, e igualmente, que a través de la suscripción de un convenio con el Instituto de Valorización Municipal de Pasto, INVAP, se recaudara la suma señalada. Para dicha situación el problema jurídico trazado por el Consejo de Estado fue ¿Es Nulo el Decreto 0535 de 10 de diciembre de 2002 expedido por el Alcalde Municipal de Pasto? En ese mismo año en el proceso con radicado 18466 la sala cuarta se concentra en la nulidad parcial de los Acuerdos 178 de 2006 [arts. 12, 65 y 108], 190 de 2006 [1º (par.), 4 y par. 1 y 5] y 241 de 2008 [arts. 6, 8, 12, 15 y 16], expedidos por el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

A partir de los problemas jurídicos propuestos en la labor judicial del Consejo de Estado, esa autoridad elaboro una consolidada línea jurisprudencial a partir de la cual ha sustentado los elementos principales de la contribución de Valorización en Colombia, referente importante que facilita su gestión a cargo de las autoridades competentes, y proporciona seguridad jurídica para su implementación.

4.1 Naturaleza Jurídica

El Consejo de Estado precisa que este tributo fue creado por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921, disposición que estableció el impuesto de Valorización como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público. En sentencia del 27 de agosto de 1993, expediente 4510 y 4511, estableció que la Valorización nació por virtud del artículo 3 como “un impuesto directo consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, como limpieza y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, (...)”.

La Valorización se hizo extensiva 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 requiere que beneficie la propiedad inmueble, en virtud del artículo 1° del Decreto 1604 de 1966. Esa modificación, como lo precisó la sala en el fallo citado, “implica la consagración de un criterio nuevo, mucho más amplio ya que se refiere a las obras de interés público (no local); las cuales interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, tal como sucede con las grandes obras públicas de amplia cobertura”.

El Decreto 1394 de 1970, reglamentario del Decreto 1604 de 1966, señala la forma de determinar, distribuir y recaudar la contribución de Valorización causadas por obras que ejecute la Nación o cualquier entidad de Derecho Público. Es así como en el Capítulo I respecto a la Contribución Nacional de Valorización, obras que la causan, sujeto pasivo de la obligación tributaria, Bases y condiciones de imposición, en su artículo 1° se refiere a las obras que causan la contribución por Valorización nacional, consistentes en “las obras de interés público que produzcan beneficio a la propiedad inmueble y que ejecuten la Nación o sus entidades descentralizadas”; y en el artículo 15 del Capítulo II relacionado con la Organización Administrativa de la Contribución de Valorización Nacional, al señalar las funciones del Consejo Nacional de Valorización, entre otras, señaló la de “Determinar las obras nacionales de interés público por las cuales se han de exigir, en todo o en parte, contribución de Valorización, con excepción de las ejecutadas por otras entidades nacionales de derecho público”.

4.2 Hecho Generador

Como todos los temas que conforman la Valorización, se demuestra cada vez más un índice positivo de seguridad jurídica respecto de los mismos, debido a que el Consejo de Estado acoge como fundamento directo las leyes aún vigentes y de vieja data, lo que las mantiene como eje argumentativo frente a las diversas accio-

nes judiciales. Específicamente en lo que se refiere con el hecho generador de la Valorización se evidencia que para determinarlo se debe recurrir al Decreto 1604 de 1996, que en su artículo 1 encabeza los ejes temáticos para que sea viable el pago de la obligación: “Constituye hecho generador de la Valorización Departamental, la construcción de obras de interés público, que produzcan un beneficio específico a la propiedad inmueble”. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente 9019).

La Valorización procede por el hecho que se genera a partir de la construcción de obras de interés público que lleve a cabo la Nación, los Departamentos, los Distritos, los Municipios y que beneficien a la propiedad inmueble.

Es indudable que el hecho imponible está constituido por la ejecución de las obras de interés público que produzcan beneficios a la propiedad inmueble; que tiene por objeto producir ingresos a la respectiva entidad pública para invertir no solamente en la construcción de las mismas sino en otras que sean de interés público. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente 3283).

El Consejo de Estado a través explica como la norma define al Hecho Generador de la Valorización como el suceso por medio del cual con la ejecución de obras de interés público se produce un beneficio a la propiedad inmueble, sin confundir que se refleje propiamente en la obra construida sino en el beneficio que la misma genera para los inmuebles próximos.

4.3 Sujeto Activo

El sujeto activo es quien recibe el pago de la contribución por ser la entidad ejecutora de la obra, lo cual está determinado inicialmente en el Estado a través del Congreso de la Republica, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales, tal como lo dispone el Decreto 1604 de 1966 en armonía con el artículo 317¹ de la Constitución Política. No obstante legislación más reciente abre la posibilidad para que las Áreas Metropolitanas y las Corporaciones Autónomas Regionales también puedan hacer el cobro de dicho tributo, tal como se señala en el artículo 31, numeral 25 de la ley 99 de 1993, lo atribuía el artículo 14 de la ley 128 de 1994 y lo hace actualmente la ley 1625 de 2013 en su artículo 20.

1 Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. (...)

Como entidad que realiza la obra, el sujeto activo reúne tanto la calidad de acreedor como de beneficiario, esta última porque es quien manejó los recursos de inversión o de recuperación, lo que le permite hacer la gestión y uso del patrimonio público. Frente al sujeto activo se evidencia como el Consejo de Estado por medio de sus sentencias ha definido: (...) 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 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expedientes 4510 y 4511 de 1993). En otras de sus sentencias detalla el Consejo de Estado detalla:

El mismo proveído recalca que si bien es cierta la facultad impositiva es indelegable, permanece en los órganos de representación popular, no sucede lo mismo con su administración. Esta es delegable en entidades de gestión que apliquen los elementos propios de su esencia. En el caso del tributo de Valorización, es aceptable la delegación en un órgano que determine el costo de la obra, incorpore en ese costo no sólo el valor directo sino también otros elementos que lo integren (costo de administración e imprevistos), que distribuya el costo entre los propietarios beneficiarios; que oiga a éstos; que recaude el tributo y ejecute la obra, pues no de otra manera podría hacerse efectivo el beneficio que ha orientado el Decreto 1604 de 1966, modificado por el Decreto 3160 de 1968.

En el orden nacional es al Ministerio de Obras Públicas y Transporte a quien corresponde la aplicación y el manejo de esta contribución. A él compete determinar las obras nacionales por cuya construcción y conservación se causa éste tributo, fijarlo, distribuirlo, recaudarlo. Igualmente es al Ministro a quien compete dictar las resoluciones sobre la distribución de la contribución nacional de Valorización y resolver los recursos pertinentes y al Consejo Nacional de Obras Públicas, órgano constitutivo de aquél, conceptuar sobre la causación, distribución, recaudo y forma de pago de la misma, en razón de la ejecución de obras nacionales, con excepción de las adelantadas por otras entidades de derecho público, según lo estatuye en los artículos 6° y 32 del Decreto 1173 de 1980, estatuto por el cual se reorganizó el citado Ministerio, dictado en desarrollo de autorizaciones de la Ley 29 de 1979.. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente. 4037 del 18 de marzo de 1993).

En la sentencia de fecha 10 de julio de 1998, expediente No 8370 el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo manifestó:

En efecto, la Corporación ha precisado en abundante jurisprudencia que una es la facultad impositiva, o función de crear tributos, la cual es privativa e indelegable del Congreso, con sujeción a la Constitución, y de los concejos y asambleas, de conformidad con la Constitución y la Ley y otra, muy distinta,

la de administrar y recaudar los tributos previamente establecidos por la ley a nivel nacional, o, por las ordenanzas y acuerdos a nivel departamental y municipal, ya que esta última es una actividad de gestión de suyo delegable en entidades creadas para atender cuestiones específicas de la Administración.

La facultad de imponer tributos de conformidad con la Constitución y la Ley según se ejerza la atribución de manera primaria o derivada, la cual desde la Constitución de 1886 (artículo 43), y hoy, con la Constitución de 1991 (artículo 338), con mayor precisión y técnica sobre el particular, tienen en tiempo de paz el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, está relacionada con la tarea de establecer la obligación tributaria, evento en el cual como lo ordena la Carta Constitucional, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La facultad de administrar y recaudar los tributos previamente establecidos en la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso, como se anotó antes, apunta a las actividades de gestión relacionadas con la organización, administración y recaudo del tributo, la cual se reitera, es delegable, y también tiene respaldo constitucional, en el inciso 2º del artículo 338 citado, norma que atribuye a las autoridades administrativas competencia para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes por concepto de recuperación de costos y servicios.

El tema del sujeto Activo en la Valorización es el componente que se encuentra con mayor claridad definido en la Ley, ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unánime en señalar que la facultad de establecer tributos a cargo de las entidades territoriales se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria, que incluye la intervención de órganos de representación popular para el señalamiento de los tributos y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos. (Sentencias del Consejo de Estado. Sección Cuarta Expedientes 4962 del 13 de diciembre de 1993, 16621 del 27 de agosto de 2009).

4.4 El Sujeto Pasivo

El sujeto pasivo de la Valorización es el beneficiario de la obra de interés público con sus inmuebles: “La Valorización será exigible a cargo de la persona que tiene la calidad de dueño (poseedor inscrito) del predio beneficiado, el día en que queda ejecutoriado el acto administrativo que la impone”. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Exp. 9019 de 1998). La clara postura frente a este integrante se reiteró por parte de la Corporación así: “Son sujetos pasivos de la contribución de Valorización departamental las personas que tienen la calidad de dueños o poseedores sobre las propiedades raíces que reciben un beneficio por causa o como consecuencia de la realización de obras de interés

público, que se ejecuten en el territorio del Valle del Cauca”. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Exp. 9536).

De ellos que los sujetos pasivos son las personas que tienen la calidad de dueños o poseedores sobre las propiedades raíces que reciben un beneficio como consecuencia del hecho generador que provoca la realización de obras de interés público que se ejecutan en el territorio de las autoridades públicas facultadas por la ley, y reconocidas por la jurisprudencia, para la ejecución de dichas obras.

4.5 Sobre el cobro y recaudo de la Valorización

Observa el Consejo de Estado en su jurisprudencia que si bien es cierto que la Valorización es un tributo, y que de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 1394 de 1970, puede ser cobrado antes, durante o después de ejecutada la obra que la causa, si no se previó en el contrato como fórmula de recuperación de la inversión en forma total o parcial, la obra pública que se ha de ejecutar no puede ser objeto de la contribución. Ello es así toda vez que si el gravamen no se acordó, no puede ser tenido el recaudo de dicho gravamen como fórmula para recuperación de la inversión, ya que se contraviene el inciso segundo del artículo 30 de la Ley 105 de 1993². (Consejo de Estado Sección Cuarta expediente No. 9536). Sobre el mismo tema el artículo 9 del Decreto 1604 de 1966 establece:

(...) para liquidar la contribución de Valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones. El Consejo Nacional de Valorización, teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que solo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra .

La disposición consagra el principio conocido de costo-beneficio, en virtud del cual el monto total distribuible en Valorización por una obra está integrado por dos factores: el costo de la obra y el beneficio que ella produce. Con ello se fijó

2 Ley 105 de 1993. Artículo 30: Para la recuperación de la inversión, la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.

como base de la contribución el costo de la obra dentro de los límites del beneficio, pues la obligación de pagar Valorización tiene como causa el beneficio que un predio recibe como consecuencia de la realización de una obra pública, pero dicho beneficio no se mira de manera aislada, sino en relación con el costo de la obra, dentro del cual, según la norma en mención, están “todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones”. (Consejo de Estado Sección Cuarta Exp. 9536 de 2000).

Adicionalmente, si tan determinante como el beneficio para fijar el monto total distributable en la Valorización es el costo de la obra, y si la financiación de ese costo, aún desde la etapa precontractual se previó mediante otro recaudo, mal puede la Administración determinar como obra pública que causa Valorización una cuyo costo ya está sufragado por otro mecanismo, lo cual conduce a que falte uno de los factores que legalmente debe tenerse en cuenta para que se pueda fijar el monto total distributable, y por ende, carezca de objeto la existencia de dicha contribución.

El artículo 2° del Decreto 1604 de 1966 dispuso que el establecimiento, la distribución y el recaudo de la Valorización se harían por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecutara las obras, y el ingreso se invertiría en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras de interés público que se proyectaron por la entidad correspondiente, todo lo cual significa que son dichas entidades de Derecho Público, las competentes para regular lo relativo a la forma de distribuir el gravamen, de determinar las zonas de influencia y de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local. Además en ellas recae precisar la extensión de la obra, pudiendo definir dicha extensión para toda el área urbana o rural o una parte cualquiera de ésta o aquélla, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto 868 de 1956, el cual había regulado el tema de gravamen de Valorización creando un sistema fiscal especial para la financiación de ciertos planes de obras, dentro del concepto de beneficio general, estableciendo su monto según diferentes categorías económicas y la capacidad de pago.

4.6 Factores de liquidación

Es oportuno confirmar que el Consejo de Estado en repetidas oportunidades en los casos donde decide sobre la correcta liquidación de la Valorización respecto de las demandas instauradas por inconformidad en este trámite, no duda en fundar sus decisiones conforme a la las disposiciones legales existentes al momento de los hechos y del mismo modo aún vigentes. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Expedientes: 5443 de 1994, 5191 de 1994, 4510 y 4511 de 1993).

El Concejo de Estado sostiene que no es posible modificar la liquidación de la Valorización por beneficio local en el sentido de prescindir del estrato asignado como factor parcial de determinación del gravamen. Además debe tenerse en cuenta que el estrato socioeconómico como factor de liquidación de la contribución de Valorización, atiende a la necesidad de establecer la capacidad económica del sujeto pasivo de la obligación, con el fin de asignar el gravamen en mejores condiciones de equidad, y que en todo caso, si bien el factor uso o destino económico, se relaciona directamente con el estrato o condiciones socioeconómicas, no necesariamente se considera el único determinante de la capacidad económica del sujeto.

Es del caso mencionar como el Decreto 1604 de 1966 al referirse a las obras de interés público (no local), las cuales interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, como sucede con las grandes obras públicas de amplia cobertura, implicó la ampliación también del concepto del beneficio de la propiedad inmueble referido exclusivamente en el mayor valor que recibiera el predio, y por ello el citado Decreto 1604 establece en su artículo 9 que la base impositiva de la contribución tendrá como tope máximo el valor del costo de la obra y que para su liquidación se tendrá en cuenta el concepto genérico de beneficio que produzca la obra, sin hacer referencia exclusiva al valor económico, como contra prestación específica a cargo del Estado.

Desde el Decreto 868 de 1956 se establecían los primeros factores de liquidación, pues en sus artículos del 1 al 6 reguló específicamente la materia y dispuso que ciertos municipios podrían establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el entonces denominado impuesto de Valorización, para la ejecución de planes de obras tanto en áreas rurales como urbanas, mediante un procedimiento especial de liquidación y distribución, con base en la capacidad económica de la tierra, establecida mediante coeficientes según su nivel o valor económico. Al respecto el Consejo de Estado hace un análisis del Decreto Legislativo 1604 de 1966, así:

(...) Artículo 2°. La contribución de Valorización para cada predio, no podrá exceder del beneficio recibido por él, por causa de la obra respectiva. Y para liquidar la contribución de Valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas en un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un 30% mas, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones, (...)

Artículo 32. Para distribuir y asignar las Contribuciones de Valorización, la Junta de Valorización adoptará en cada caso el sistema de factorización que estime mas apropiado, según su criterio, teniendo en cuenta las características de la obra y la incidencia de sus efectos valorizadores sobre las propiedades

comprendidas en la zona de influencia y en general todas las circunstancias que influyan en la equidad de las operaciones de distribución. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Exp. 9019 de 1998).

El Decreto 868 de 1956 había regulado el tema de Valorización creando un sistema fiscal especial para la financiación de ciertos planes de obras dentro del concepto de beneficio general, estableciendo su monto según diferentes categorías económicas y la capacidad de pago. Se destaca que la liquidación y distribución del gravamen puede hacerse con base en la capacidad económica de la tierra, establecida por coeficientes iguales para zonas de un mismo nivel o valor económico, amplía el criterio tradicional del cobro de la Valorización en consideración al beneficio económico individual del predio que resulta afectado favorablemente con la obra pública que se financia, toda vez que cuando se trate de un plan de obras, entra a operar el concepto de beneficio general y dentro de éste se precisará el beneficio individual de acuerdo con los citados coeficientes, los cuales permiten establecer la capacidad económica de la tierra en cada zona específicamente considerada.

El fundamento de la anterior previsión parte de que el beneficio general no excluye el beneficio particular, sino que por el contrario lo recoge y en el sistema previsto en el Decreto 868 de 1956 se ordena que se gradúe y precise el que recibe cada predio.

Lo así previsto encuentra su fundamento, en la obligación que tiene el Estado de satisfacer las necesidades públicas y de ejecutar grandes obras que son de interés general de la comunidad, enmarcadas dentro de planes y programas que tienen incidencia en toda la ciudad e implican un beneficio general para todos los asociados, quienes por esta razón deben contribuir en proporción al beneficio recibido, graduado en razón del costo y de sus capacidades económicas. (Consejo de estado, Sección Cuarta Expedientes 4510 y 4511 de 1993).

En el mismo orden de ideas, el Decreto 868 de 1956 permite que la Valorización pueda distribuirse en la totalidad de las áreas urbana o rural o en una parte de ellas, y que los coeficientes que precisaran el valor económico de la tierra por zonas urbanas se fijen en razón de la utilización del terreno en cada zona, los servicios públicos que las benefician, su productividad virtual, el valor comercial de los terrenos y los demás factores que permitan estimar objetivamente la capacidad económica de la tierra.

El sistema así consagrado fue recogido por el artículo 18 del Decreto 1604 de 1966 el cual dispuso textualmente: “Las disposiciones de los artículos 1° a 6° del decreto legislativo 868 de 1956 son de aplicación opcional para los municipios a que dicho decreto se refiere, los cuales podrán abstenerse de seguir los sistemas allí previstos para la liquidación y cobro de la contribución de Valorización”. Este artículo per-

mitió afirmar que el estatuto de la Valorización contenido en el Decreto 1604 de 1966, no sólo no derogó ni tácita ni expresamente las previsiones especialísimas del Decreto 868 de 1956, sino que la ratificó como sistema fiscal opcional para las entidades públicas a que dicho Decreto se refiere y dejando, de acuerdo con sus propias previsiones la decisión a los respectivos Concejos Municipales, para decidir su aplicación en la liquidación y cobro de la Valorización, para obras incluidas en planes de obras de beneficio público.

El Decreto 1604 de 1966 fue adoptado como legislación permanente por la ley 48 de 1968. Posteriormente el Decreto 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, en su artículo 44 reiteró la previsión del artículo 18 de Decreto 1604 de 1966 sobre el carácter opcional de las normas del Decreto 868 para los municipios. Es importante resaltar que sobre el particular el Consejo de Estado elabora una conceptualización más amplia desde la normatividad dispuesta en la materia:

(...) según la obra u obras que se proponga ejecutar el municipio, tiene facultad para determinar su cobertura, su zona de influencia, si es de interés general o de interés local y de acuerdo con ello determinar su distribución entre los predios beneficiados y su liquidación y recaudo. El interés público es la razón misma de existir del Estado, el cual debe buscar siempre la satisfacción de las necesidades comunes de los asociados, con base en el principio de la solidaridad social, todo lo cual justifica la autoridad del Estado, el cual define cuándo se trata de una obra de beneficio general o público, porque beneficia a toda la comunidad, independientemente del mayor valor económico que genere a los diferentes predios que puedan resultar afectados. En las grandes ciudades sus obras deben estar enmarcadas dentro de planes de ejecución de obras que afecten y beneficien a toda la ciudad y a cuya financiación deben contribuir todos los propietarios en proporción al beneficio general que les corresponda, como única forma de lograr su adecuado desarrollo urbano. (Cfr. Sent. del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso administrativo, Sección cuarta. Santafé de Bogotá, D.C., agosto 27 de 1993.. Radicaciones 4510 y 4511 de 1993).

CONCLUSIONES

El mecanismo de financiación urbana de la contribución por Valorización cuenta en Colombia con una valiosa historia que lo caracteriza como uno de los más claros antecedentes en temas de financiación urbana, y motivan a su permanencia y fortalecimiento en los procesos de gestión de la Ciudad. De manera particular, su desarrollo normativo está caracterizado por una permanencia y eficacia de las normas que de manera casi original contemplaron la figura a cargo de personas

públicas facultadas para la ejecución de obras de interés general, sin presentarse cambios acelerados y continuos de la norma, y por el contrario, dando lugar a un referente de seguridad jurídica que ha permitido una producción normativa de carácter municipal que ha dado aplicación a la contribución en temas urbanos.

Dicha estabilidad jurídica ha generado un ejercicio consolidado en la implementación del mecanismo, principalmente a cargo de la Nación, el Departamento y el Municipio, lo que a nivel jurisprudencial ha definido una clara línea a cargo del Consejo de Estado, que ha orientado su tratamiento desde la especialización del argumento judicial a partir de los elementos que integran la Valorización, principalmente su naturaleza jurídica como contribución, el procedimiento para su respectivo cobro y recaudación, las autoridades competentes, el sujeto activo y pasivo, la zona de influencia y el hecho generador.

Los desarrollos jurisprudenciales del Consejo de Estado permiten identificar que si bien la mayoría de conflictos conocidos han sido suscitados en Bogotá, entidad territorial que amparada en su categoría de Distrito, ha sido impulsora de la aplicación de la figura como un medio que solidariza la ejecución de obras dirigidas a la satisfacción de interés general, múltiples municipios han despertado la reacción de la ciudadanía por la decisión administrativa de las autoridades competentes de aplicar la contribución. De esta dinámica sobresale como el hecho generador es detonante de la Valorización y uno de los principales intereses puestos a consideración del poder judicial, al ser el beneficio concreto que recae sobre un inmueble a raíz de la ejecución de una obra pública, que al tiempo acarrea la posibilidad que ante la ausencia de beneficio para el inmueble ubicado en la zona de influencia se causa el impedimento del cobro de la contribución.

El beneficio que origina la Valorización debe ser real y no una mera suposición, lo que en materia de intervención urbana se debe evidenciar en las mejoras de predios, su condición de uso y rentabilidad, pero al tiempo, debe reflejar un beneficio para la entidad pública encargada, en la medida que con la Valorización atiende los gastos de la obra a construirse, generando modelos de gestión que obligan a fijar el cobro de la Valorización a partir del costo total de la obra prevista, sin que los incrementos de la Valorización en el sector inmobiliario puedan promover nuevos y aumentados cobros a los titulares del derecho.

De ello que la Valorización sea una posibilidad para evidenciar instituciones jurídicas propias del ordenamiento territorial urbano que deben ser salvaguardadas a la luz del Estado Social de Derecho, como la función social de la propiedad privada, el reparto equitativo de la carga y el beneficio, y con él, la solidaridad entre Estado y ciudadanía para asumir la garantía de derechos de naturaleza social y colectiva afectados por obras de interés público.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Mejía Á. (1991) Libro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Capítulo 3. Bogotá,
- Bernal, F. (1998) Poder y crisis institucional en el campo colombiano. Bogotá: IICA en coedición con TM Editores.
- CRESPO RAMOS, T. (2003) Administración de Empresas. Vol. II. Madrid: Editorial Mad. S.L.
- Gómez Sierra, F. (2003) Constitución Política de Colombia de 1991 anotada. Editorial Leyer, vigésima segunda edición. Bogotá: Leyer.
- Maldonado Copello, M. M. et. alt. (2006) Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano; Marco Jurídico, Conceptos Básicos y Alternativas de Aplicación. Bogotá: The Lincoln Institute the Land Policy.
- Mora Caicedo, E. (2008) Código Contencioso Administrativo anotado. Editorial Leyer, vigésima séptima edición. Bogotá: Leyer.
- Morcillo, Dosman P. P. (2007) Derecho Urbanístico Colombiano: historia, derecho y gestión. Bogotá: Editorial Temis.
- Gerencia.com (2008) La Contribución por Valorización. Documento disponible en: <http://www.gerencia.com/contribucion-por-valorizacion.html> (Consulta 24 de julio de 2014).

Normas

- Constitución Política de la República de Colombia (1991)
- Decreto Ley 1604 de 1966, Por la cual se dictan normas sobre Valorización.
- Ley 25 de 1921, por la cual se crea el Impuesto de Valorización.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 0960 de julio 10 de 2003.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 16121 de agosto 27 de 2009.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 16621 de mayo 27 de 2010.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 16732 de octubre 29 de 2009.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 18466 de octubre 21 de 2010.

- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 3283 de febrero 18 de 1993.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 3283 de julio 31 de 1992.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 3283 de julio 31 de 1992.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 3869 de febrero 10 de 2003.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 3915 de mayo 8 de 1992.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 4037 de marzo 18 de 1993.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 4661 de junio 18 de 1993.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 4840 de junio 7 de 1993.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 5443 de mayo 6 de 1994.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 7111 de julio 28 de 1995.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 8096 de abril 25 de 1997.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 8801 de junio 5 de 1998.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 9019 de septiembre 18 de 1998.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expediente 9536 de abril 28 de 2000.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Cuarta Expedientes 4510 y 4511 de agosto 27 de 1993.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Primera Expediente 2055 de octubre 16 de 1992.
- Consejo de Estado de la República de Colombia, Sección Primera Expediente 2236 de abril 30 de 1993.
- Corte Constitucional de la República de Colombia (1993) Sentencia C – 040.
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2003) Sentencia C – 155.