

CONCEPTOS SOBRE TRASLACION E INCIDENCIA DE LA CONTRIBUCION DE MEJORA

(IMPUESTO DE VALORIZACION)

Mayo 14 de 1959

Señor
Presidente y H. H. Miembros de la
Junta de Valorización
E. S. D.

Referencia:—Memoriales de Marcos A-
tehortúa, Eulogio Ayala, Jesús A. Do-
mínguez, Edilberto Velásquez y otros.

— I —

En la sesión ordinaria del 23 de febrero del presente año, resolvió la H. Junta constituir una comisión especial para que estudiara las reclamaciones formuladas en los memoriales que se citan en el epígrafe, y tratara a la vez, de fijar un criterio general que le sirva a la Junta y al Departamento Administrativo de Valorización, de pauta en la decisión de las numerosas reclamaciones que a diario se elevan ante los organismos distritales sobre traslación e incidencia de la contribución de valorización, particularmente cuando del proceso administrativo subsiguiente a la decretación de la obra ocurren enajenaciones de las propiedades inmuebles que deben soportar el gravamen pero que, desde un principio, aumentan su valor en forma tal que el vendedor o enajenante obtiene un mayor precio que no hubiera percibido si el sistema de valorización no se hubiera puesto en marcha.

De la comisión aludida forman parte los suscritos en su carácter de miembros de la Junta de Valorización y Personero Municipal respectivamente.

Lejos de agotar el tema en el estudio de tan delicado problema, limitamos nuestra misión a señalar puntos de referencia que puedan servir de derrotero en la decisión de los casos particulares. Obrando dentro del mismo criterio, nos abstendremos de considerar las reclamaciones individuales que sirvieron de causa a la integración de la citada comisión, sin perjuicio de que posteriormente la Comisión de Memoriales entre a aplicar en su tramitación, las recomendaciones con que ha de concluir el presente informe.

A fin de lograr la meta señalada conviene analizar previamente los siguientes puntos: a).—Concepto y fundamento de la contribución de valorización; b).—Consagración legislativa del sistema en el régimen jurídico nacional; c).—Adopción de la contribución de valorización por los Acuerdos Municipales; d).—Sujeto pasivo del gravamen; e).—Determinación de la propiedad que se beneficia con la obra pública; f).—Cambio de propietario e incidencia del impuesto.

En el orden enunciado se tratarán los temas expuestos.

A.—Concepto y fundamento de la contribución de valorización.

Dejando de lado las controversias que se han suscitado en la doctrina en torno a la noción del gravamen o contribución especial de valorización, bien puede concebirse esta figura tributaria con Bilac Pinto como “todo pago obligatorio decretado, exclusiva o concurrentemente, por el Municipio, el Estado y la Unión, en razón de la valorización producida en inmuebles del contribuyente, por obra pública, realizada con su audiencia previa y cuyo monto no puede ultrapasar ni del costo de la obra, ni del valor del beneficio”.

El beneficio especial que para el propietario contribuyente comporta la obra, es la causa jurídica de la contribución financiera que tiende a conjurar así, un enriquecimiento injusto en el patrimonio del propietario del fundo beneficiado con el trabajo público.

Doctrinariamente se impone pues, la concreción del **beneficiario**, para terminar el sujeto pasivo del tributo.

B.—Consagración del sistema en el régimen jurídico Nacional y Municipal.

La contribución de mejora (mal denominada impuesto de valo-

rización), tuvo su primera consagración legislativa en nuestro país, a virtud de la Ley 23 de 1887 dictada por el Consejo Nacional Legislativo, por la cual se facultó al Gobierno para ejecutar las obras que tuvieran por objeto impedir las inundaciones de los ríos que bañen el territorio de más de un Departamento.

La Ley 19 de 1888 hizo aplicable el sistema a las obras de desecación de pantanos; posteriormente se extendió a otras obras de utilidad común, según las previsiones de la Ley 6ª de 1905 y el Decreto Legislativo N° 40 del mismo año.

Mas, sólo por virtud de la Ley 25 de 1921 hubo de adoptarse definitivamente en nuestro ordenamiento jurídico la contribución de valorización, para la ejecución de todas aquellas obras de interés general que a la vez, incrementaran el valor de las propiedades contiguas.

No se precisa hacer una más extensa cita de disposiciones nacionales referentes al tributo de valorización; baste decir que en todas ellas se considera como sujeto pasivo de la contribución, al propietario del inmueble beneficiado con la obra pública.

Si pasamos ahora a la legislación Distrital, debemos anotar que fue el Acuerdo 85 de 1938 el primero que se expidió en ejercicio de las especiales atribuciones consagradas por la ley 25 de 1921. Posteriormente se dictaron los Acuerdos Nros. 29 y 64 de 1940 dedicados especialmente, a la enumeración de las obras susceptibles de emprenderse por el sistema de valorización.

El Decreto 80 de 1954 dictado por el Alcalde Municipal en ejercicio de facultades extraordinarias, depuró el sistema y consagró innovaciones que posteriormente fueron abrogadas por Acuerdos especiales.

La anterior suscita enumeración de disposiciones municipales nos permite inferir que también en el orden jurídico distrital, la contribución de mejora grava al propietario del predio que se beneficia con la obra pública como pasa a estudiarse en el siguiente acápite.

C.—Sujeto pasivo del gravamen.

Si de acuerdo con el profesor Esteban Jaramillo “el sujeto del impuesto es la persona que lo paga” bien puede afirmarse que el sujeto pasivo de la contribución especial de valorización no es otro que el propietario que deriva beneficio económico de la obra de interés público local, o como lo dice el Dr. Ricardo González en su tesis de grado: “Jurídicamente no podrá ser sujeto pasivo de obligación por

contribución de mejora sino quien asuma la calidad de titular del inmueble que haya recibido un mayor valor económico por motivo y razón de la ejecución de una obra llevada a cabo por el Estado con miras de interés público, pero por cuya ejecución ese sujeto obtiene un rendimiento particular y por lo que se relaciona al aumento de valor económico de su respectivo predio”.

Del artículo 3º de la Ley 25 de 1921 que creó el impuesto de valorización, puede inferirse como pasa a verse, que el sujeto pasivo es el propietario del inmueble beneficiado. Reza así la citada disposición:

“Establécese el Impuesto directo de Valorización consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de las obras de interés público local...”.

Al estatuir la Ley que el impuesto grava **“las propiedades raíces”**, puede creerse que se prescinde del propietario y el tributo se hace efectivo sobre el inmueble sin consideración al titular del dominio, asimilándose por este aspecto, al derecho real. Sin embargo, la doctrina nacional rechaza esta interpretación y está acorde en afirmar que los términos empleados por la ley deben considerarse como una “expresión figurada” ya que entre nosotros “no hay impuestos con el carácter de obligaciones reales, propiamente dichas, o sea que establezcan una relación jurídica entre el Estado y la cosa, sin tener en cuenta para nada a una persona natural o jurídica”. - (Fernández Cadavid. pág. 60).

Mas, no sólo de la ley en comento se desprende que el gravamen de valorización lo soporta el propietario del inmueble beneficiado; también el Art. 7º de la Ley 113 de 1937 al disponer que “quedan exceptuados de pagar el impuesto los dueños de inmuebles cuyo valor no alcance a quinientos pesos (\$ 500.00), y siempre que sean reconocidamente pobres”.

A virtud del Acuerdo Nro. 85 de 1938, por el cual se dictaron las medidas conducentes para hacer efectiva a favor del Municipio la contribución creada por el Art. 3º de la Ley 25 de 1921, se estableció el impuesto directo de valorización **SOBRE LAS PROPIEDADES RAICES** que se beneficien con las obras de interés público local determinadas en el mismo Acuerdo.

Esta disposición debe interpretarse, siguiendo el criterio antes expuesto sobre el alcance del Art. 3º de la citada Ley 25 de 1921 que le sirvió de fundamento. Con el mismo espíritu se expidieron los Acuerdos 64 de 1940 (Art. 16) y 51 de 1943, (Art. 1º).

E.—Determinación de la propiedad que se beneficia con la obra pública.

El Acuerdo 85 de 1938 que se repite, fue el primero que expidió el Municipio de Medellín en ejercicio de las facultades que le confirió la Ley 25 de 1921, señaló en el Art. 2º el procedimiento a seguirse para la determinación de las propiedades que se beneficien con la obra pública. Esta disposición rezaba así: “Con apoyo en planos, presupuestos y estudios adoptados se procederá por el Municipio a formar el catastro especial de las propiedades que se beneficien con las obras, apreciándolas por su valor comercial, actual, sin tener en cuenta el aumento que éste haya podido tener por consecuencia de la perspectiva de las obras de que trata”. “El Catastro especial se formará bajo la dirección de la Oficina de Catastro Municipal, pero sin más formalidades que las determinadas por este Acuerdo”.

El Acuerdo Nro. 51 de 1943 insistió en el sistema consagrado por el anterior, al estatuir que el catastro especial se formaría sobre planos y estudios referentes a las propiedades que se beneficien con la obra, apreciándolas por su valor comercial actual, sin tener en cuenta el aumento que pudieran tener por consecuencia del proyecto de obra (Art. 5º). Dispuso también, y en esto marcó un gran avance sobre el sistema anterior, el avalúo de las propiedades beneficiadas, sin tener en cuenta la valorización causada por la obra, y ordenó que, **terminada ésta, se avaluarán de nuevo y el ochenta por ciento (80%) de la diferencia entre los dos avalúos, sería la cantidad hasta por la cual podría gravar** la Junta al dueño de la propiedad (inciso 3º Art. 9º).

Según las normas que se dejan relacionadas, la Junta de Valorización disponía de suficientes medios para determinar previamente las propiedades que se benefician con la obra y confrontar luego, vale decir a la terminación de ésta, el aumento efectivo del valor del inmueble inicialmente señalado como beneficiado.

De esta forma, la traslación del gravamen por causa de la enajenación de la propiedad, no tenía ocurrencia ya que se conocía con certeza al propietario del inmueble y a éste y sólo a él, le incumbía el pago sin perjuicio de que el Municipio aceptara como obligado exclusivo o subsidiario, el nuevo adquirente.

Desgraciadamente los catastros especiales en que se movía el sistema impositivo fueron suprimidos por el Acuerdo Nº 15 de 1944, y en la actualidad se acude a procedimientos especiales que prescinden de la consideración previa del valor del inmueble y rechazan también el avalúo posterior. Todo se concreta en el delicado y no exento de

errores, sistema de factorización que por su técnica escapa muchas veces a una certera y real determinación del mayor valor de la propiedad inmueble con motivo de la orba pública en proyecto.

Por la circunstancia anotada y también por distribuirse el gravamen antes de la ejecución de la obra, se presentan graves problemas en cuanto a la determinación precisa del propietario que debe cubrir la contribución, se da pie a la traslación del impuesto con la sola enajenación de la propiedad dentro del ciclo administrativo, presentándose una situación de absoluta incertidumbre en cuanto al señalamiento del contribuyente.

F.—Cambio de Propietario e incidencia del impuesto.

En busca de certeza sobre la determinación del sujeto pasivo de la contribución especial de valorización, la Junta exige el pago de quien sea propietario del inmueble beneficiado en la fecha en que se expida la respectiva resolución. puede decirse que el señalamiento del contribuyente se apoya en una presunción de beneficio, por ser titular del inmueble en la época aludida, pero bien puede el particular interesado impugnar ante la Junta tal determinación, suministrando los elementos de convicción necesarios para que se modifique la resolución primitiva y se grave a quien efectivamente aparezca como beneficiario.

Dada la trascendencia de la modificación en comento, es necesario que en el trámite especial que se adelante con el primitivo propietario, se le de audiencia al tercero de quien se exigirá en definitiva el pago de la contribución, para que éste tenga oportunidad de controvertir la documentación levantada por el reclamante y sea debidamente oído en la referida actuación administrativa.

La revocabilidad del acto administrativo se justifica plenamente en este evento, pues no estando apoyado en un real presupuesto de hecho, no hace tránsito a cosa juzgada como lo acepta la doctrina moderna, y como tuvo ocasión de estudiarlo ampliamente la Personería al evacuar una comisión conferida por la H. Junta de Valorización.

Es indudable que la solución que se deja insinuada, requiere su adopción por medio de Resolución de la H. Junta Directiva, pero mientras se expide se pueden estudiar las reclamaciones pendientes exigiendo del respectivo interesado la aportación de las pruebas y demás documentos en que apoye su solicitud, todo sin perjuicio de la in-

tervención del particular a quien se señale como deudor efectivo del tributo.

El Dr. Alberto Fernández Cadavid en su conocida obra "El impuesto de Valorización en Colombia" propicia la solución que se deja anotada como se desprende del siguiente párrafo:

"En la práctica se presentan algunos casos bastante complejos, como aquél en que la propiedad ha cambiado de dueño en el curso de la ejecución de la obra. Quién debe soportar entonces el impuesto? En casos como éste debe resolverse el interrogante con gran sentido de justicia y después de estudiar todos los factores de tiempo y de valorización que fueren pertinentes, tales como estado en que se encontraban los trabajos en el momento de cambio de dueño de la propiedad y valorización que en ese entonces ya pudiera apreciarse, teniendo en cuenta, además, una serie de detalles de mucha repercusión que ocurren en la realidad, como las circunstancias de que el solo proyecto y su conocimiento público empiezan a valorizar los predios que han de beneficiarse, y la de que las propiedades más inmediatas a la obra se valorizan con mayor rapidez que las más alejadas del sector, las cuales, propiamente, sólo vienen a recibir la llamada valorización refleja cuando la obra se termina y se manifiestan visiblemente las ventajas y el mejoramiento de las propiedades del foco principal de la valorización. Estudiadas y pesadas todas estas circunstancias y, si fuere posible con audiencia de los interesados propietarios anterior y actual - se deberá proceder a dividir entre ellos, en la proporción que en justicia resultare de todo lo analizado, el impuesto que en la liquidación general corresponda al respectivo inmueble".

Y recalcando sobre el mismo tema, anota: "El impuesto no puede recaer sobre el dueño del inmueble en la época de liquidar el tributo, si cuando se hizo la obra que lo causa era otro el propietario, debiendo responder este último del pago del impuesto, ya que él, al sacarlo de su patrimonio, lo vendió ya valorizado. Es de gran ocurrencia, cuando se derramen impuestos con posterioridad a la ejecución de los trabajos, que el propietario inscrito del inmueble sea ya otro y no el que se benefició. En estos casos, debe procederse a liquidar el impuesto de la respectiva propiedad en cabeza de quien obtuvo el lucro económico con la mejora pública, por haber sido dueño de la propiedad durante su realización".

No se nos escapan las posibles funestas consecuencias que pueden deducirse de la tesis expuesta, si el Departamento de Valorización indiscriminadamente le da audiencia al propietario gravado para que

alegue el ningún provecho económico que le reporta la obra. En primer lugar se llegaría a una total incertidumbre sobre el sujeto pasivo de la contribución con el cortejo de males que para las finanzas públicas se desprenderían de tal circunstancia, que le permitiría al particular siempre renuente al pago de impuestos, alegar aún infundadamente, la ausencia de beneficio económico de la obra común, con el ánimo de retardar al menos, el pago del tributo. Pero el apuntado inconveniente bien puede remediarse sentando precisas reglas de excepción claro está, para la admisión de tales impugnaciones, exigiendo la previa consigna del importe del impuesto que definitivamente ingresará a la Caja si la reclamación no prospera.

Por otra parte, nos atrevemos a insinuarle a la H. Junta que propicie ante el H. Concejo Municipal la modificación del Estatuto de Valorización para que nuevamente se adopte el sistema de catastros especiales que hace más certero el proceso de aforo del tributo.

A virtud de las precedentes consideraciones, nos permitimos recomendar:

1º)—Como el sujeto pasivo de la contribución especial de valorización, es el propietario que se beneficia con la obra, debe dársele audiencia al contribuyente que por especiales circunstancias, alega no haber recibido lucro económico.

2º)—Si la Junta encuentra fundada la reclamación de conformidad con las pruebas y documentos que aporte el interesado, bien puede proceder a modificar la primitiva resolución y gravar a quien efectivamente obtuvo el beneficio, o dividir entre el primitivo y el actual propietario, el importe del gravamen.

3º)—La División Jurídica del Departamento de Valorización elaborará a la mayor brevedad, un proyecto de resolución tendiente a fijar precisas reglas para hacer viable la reclamación de los interesados por el concepto expresado, garantizando a la vez, la intervención del tercero a quien se señale como beneficiario de la obra pública.

4º)—Sería conveniente adoptar el anterior sistema de catastros especiales, para que se conozcan con absoluta certeza las propiedades que se benefician con la obra pública, cuyo adecuado registro le servirá a los adquirentes de ellas en el proceso administrativo de su ejecución, para enterarse del importe de la contribución y tener en cuenta este hecho a efecto de obligarse exclusiva o subsidiariamente ante el Municipio, de su oportuno pago.

5º)—Las reclamaciones pendientes deben estudiarse siguiendo las pautas en este informe, sin que sea dable esperar la expedición de la resolución que se recomienda.

Del señor Presidente, y H. H. Miembros atentamente,

Jairo E. Duque Pérez
Personero Municipal

AUTORE
Biblioteca General
U. de A.

Señor
Presidente y H. H. Miembros de la
Junta de Valorización.
E. S. D.

La División Jurídica del Departamento de Valorización con el ánimo de propender a una equitativa distribución de la contribución de mejora causada por la ejecución de obras públicas de beneficio local, y determinada muy especialmente por el desmeñado comportamiento de quienes a todo trance logran vender los inmuebles que requieren las obras públicas a precios superiores a los comerciales corrientes, confeccionó desde fines del año retropróximo un proyecto de Resolución por virtud del cual se faculta a la Junta Directiva de ese Departamento para exigir de los propietarios que se beneficien económicamente por tal causa, un impuesto de valorización equivalente al mayor valor pagado, en proporción al beneficio recibido por el enajenante.

El aludido proyecto sienta normas para determinar el justo valor del predio en la época de iniciación de los trabajos, dando intervención a los representantes de los propietarios; señala un margen de seguridad equivalente a un veinte por ciento (20%) del avalúo del inmueble que representa la ganancia máxima tolerable a cargo del enajenante; provee a la distribución entre los propietarios anteriores, del mayor valor de adquisición de fajas, por medio de un impuesto especial de valorización apoyado en el hecho de haber recibido éstos un precio excesivo en la venta de sus respectivos globos de terreno; y, en fin, regula la manera de nombrar los peritos encargados de justipreciar el valor de las propiedades ocupadas por las obras.

Consideró la H. Junta que tal trascendental proyecto de Resolución debería pasar al estudio de la Personería.

Presento en consecuencia, el solicitado informe no sin antes hacer constar que la importancia del tema y la ausencia de antecedentes administrativos sobre resoluciones de esa índole, me obligan a abordar el estudio desde un punto de vista doctrinario pero refiriéndolo a normas positivas del orden jurídico nacional y distrital en lo pertinente.

Antes de hacer el análisis de las situaciones jurídicas que contempla el proyecto y de su viabilidad, doy por abonado el móvil o motivo determinante del acto regla a que le sirve de fundamento.

Bien conoce la Junta la situación de privilegio en que ciertos particulares quedan colocados con respecto al gravamen de valorización; el solo proyecto de las obras públicas que han de emprenderse constituye en la generalidad de los casos, suficiente causa de incremento económico de sus predios, y aprovechados de esta circunstancia, logran obtener altos precios en la venta de las zonas o fajas de terreno necesarias para la obra.

Idéntica situación, se presenta en los avalúos judiciales. Ya es funesta la experiencia que sobre el particular puede invocar el Municipio: cuando se cancela el ciclo de las negociaciones directas por la obstinada renuencia de los propietarios a aceptar los valores comerciales por los inmuebles, en los juicios de expropiación se señalan precios que en muchos casos exceden el doble del inicialmente fijado por el mismo interesado.

Por lo expresado se repite que el móvil que anima a la Junta en la expedición de la Resolución es plausible y equitativo porque busca equilibrar la distribución de la contribución entre quienes perciben lucro económico por valor de la ejecución de obras públicas de interés local.

Sin embargo, no porque el móvil sea lícito y se ajuste a la genérica competencia de la Junta puede inferirse que los demás ingredientes del acto administrativo tienen el mismo calificativo o, para ser más claro, además del **móvil** deben concurrir los elementos intrínsecos que le dan semblanza al acto administrativo. De estos sólo interesa analizar aquí, el de la **legalidad** de la Resolución frente a los principios jurídicos que organizan el tributo de valorización, conforme a la legislación vigente sobre la materia.

Es conveniente que se empiece por el estudio de los Acuerdos que invoca el proyecto de Resolución en sustento de las normas que se pretende establecer. Son ellos el 85 de 1938 (artículos 3º y 4º), el 51 de 1943 (arts. 10 y 11), y el 7 de 1947 (art. 1º).

Por el primero se expidieron las medidas conducentes para hacer efectiva a favor del Municipio la contribución creada por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921, se proveyó a su inversión de conformidad con lo dispuesto por el ordinal b) del art. 1º de la Ley 195 de 1936. Los textos especialmente citados estatuyen que el Municipio procederá a formar el catastro especial de las propiedades que se beneficien con la obra según planos, presupuestos y demás estudios provenientes adoptados. Finalmente se creó la Junta de "Impuestos de Valorización" con la especial atribución de organizar el proceso de tasación del impuesto mediante reglamentación especial sometida a la ulterior aprobación del Concejo o en defecto, del Alcalde Mayor.

Debe anotarse para evitar equívocos, que la autonomía conferida a la Junta de Valorización tenía y tiene, un límite insalvable fijado ya en la legislación nacional: tal es el de distribuir el gravamen de valorización sólo entre los propietarios que se **BENEFICIEN CON LA EJECUCION** de las obras (Art. 3º Ley 25 de 1921 y Art. 1º Acuerdo Nº 85 de 1938).

Los artículos 10 y 11 del Acuerdo 51 de 1943 ensacharon por así decirlo, la competencia de la Junta para conocer de las obras que se ejecuten por el sistema de valorización y decidir a la vez, sobre las reclamaciones y todo lo referente a las mismas.

Salta a la vista que de las disposiciones aquí analizadas no aparece consignada expresamente la competencia de la Junta para imponer gravámenes de valorización a quienes se limitan a enajenar a costos excesivos las propiedades que se requieren para las obras, cuando a consecuencia de tal enajenación quedan privados del dominio de inmuebles en el sector de ejecución de ellas, o, dentro del área de influencia.

Todo parece indicar que el proyecto de resolución pretende sustentarse en la facultad establecida por el Art. 1º del Acuerdo Nº 7 de 1947 que es del siguiente tenor:

"En las obras que ejecute el Municipio por el sistema de impuesto de valorización cuando lo juzgue conveniente podrá dar íntegra aplicación a lo autorizado por el artículo 18 de la Ley 1ª de 1943, sin sujeción a lo dispuesto en el Artículo 2º del Acuerdo 51 de 1943, en cuanto se refiere al costo de las obras".

Las disposiciones a que alude el transcrito artículo son en su orden, del siguiente tenor:

a)—Artículo 18 de la Ley 1ª de 1943.

“Los Municipios a que se refiere esta Ley podrán exigir el impuesto de Valorización establecido por las Leyes 25 de 1921 y 195 de 1936 teniendo en cuenta el mayor valor que reciban los predios favorecidos con las obras de servicio público, aunque no hayan sido ejecutadas por el Municipio sino por la Nación, el Departamento o cualquiera otra entidad de carácter público, y sin considerar para ello solamente el costo de las mismas. Los Municipios señalarán la forma de hacer efectivo el impuesto de que trata este artículo, sin sujeción a las normas legales anteriores a la presente Ley”.

b)—Artículo 2º del Acuerdo 51 de 1943 (inciso 1º).

“El impuesto de valorización será el costo de la obra, en cuanto el beneficio de ella a las propiedades lo cubriere...”.

De la confrontación de los precedentes textos queda en claro que el Municipio de Medellín puede establecer el impuesto de valorización teniendo en cuenta no sólo el valor de la obra, sino además el mayor valor que reciban los predios favorecidos con ocasión de su ejecución; o como dice el H. Consejo de Estado, “lo único que deben atender los Municipios para determinar el monto del impuesto de valorización, es el MAYOR VALOR RECIBIDO por los predios favorecidos con la **apertura o construcción** de obras de servicio común”.

No es dable pues, prescindir de la operación administrativa que empieza con la iniciación de los trabajos públicos y concluye cuando estos terminan, a efecto de gravar a propietarios que no se benefician por la EJECUCION misma de la obra, sino por un conjunto de circunstancias producidas con **ANTERIORIDAD** a la **INICIACION** de los trabajos, tales como el mero proyecto de la obra, su decretación, la situación o ubicación de las propiedades que han de ser ocupadas por ella, etc.

Tanto las disposiciones legales como Municipales, son enfáticas al estatuir que el impuesto o contribución especial de valorización, grava a los predios que se **BENEFICIAN** con la **EJECUCION** de obras de interés general; véanse a este respecto las siguientes:

Leyes 25 de 1921 (Art. 3º), 51 de 1926 (Arts. 4º y 6º), 107 de 1936 (Art. 7) y 1ª de 1943 (Art. 18). Acuerdos 85 de 1938 (Arts. 1º y 2º), 64 de 1940 (Art. 16), 51 de 1943 (Arts. 1º 2º y 9º) y Decreto Nº 80 de 1954 (Art. 11).

No se puede dejar de lado el beneficio que recibe el predio con la **ejecución** actual o virtual de la obra, requisito este que se convierte

en el fundamento o asiento jurídico del gravamen, para hacer efectiva la contribución de quien por causas distintas a la ejecución de los trabajos públicos, obtiene un beneficio económico en su patrimonio.

Del hecho de que por virtud de la Ley 1ª de 1943 los Municipios puedan hacer efectivo el impuesto con anterioridad a la ejecución de la OBRA, no se deduce que tal ejecución sea presupuesto accesorio, porque en todo caso el contribuyente que paga antes de la realización puede exigir la repetición del tributo si la obra no se lleva a cabo. La medida de la contribución es el mayor valor que recibe el inmueble, pero su único fundamento es la EJECUCION de la obra así se derrame el tributo con anterioridad a este momento, ya que en todo caso su único asiento en ella reside a menos que la Entidad Oficial abusando de su poder impositivo exigiera el gravamen sin causa legal.

En ningún caso puede aceptarse que la amplia facultad conferida a los municipios para distribuir el impuesto de valorización sin atender al costo efectivo de las obras, llegue hasta PRESCINDIR de la ejecución de éstas y tomar en cuenta factores de diversa índole concomitantes a la sola DECRETACION como fundamento exclusivo o único de la distribución en concreto.

Creemos que ni siquiera el legislador puede, sin cambiar la semblanza de la contribución de valorización, fundar el gravamen en el aumento de valor que reciben las propiedades inmuebles por el solo PROYECTO de realización de una obra pública aún pendiente y sin posibilidades siquiera, de su efectiva REALIZACION.

Transcribo el siguiente aparte de la obra del Dr. Fernández Cavidavid que puede servir de ilustración a la Junta, y fundamento al presente concepto. Es el siguiente:

“ADQUISICION DE INMUEBLES PARA OBRAS PUBLICAS”

“Cuando se trata de la ejecución de obras cuya realización requiera la compra de inmuebles, como en los casos de prolongación de vías, apertura de avenidas, plazas, parques, etc. el método ideal estriba en **adquirir simultáneamente, ya sea por negociación directa con los dueños o mediante expropiación, los inmuebles necesarios, en cuanto ello fuere posible.** Así se logra obtener un precio normal para todas las propiedades y se evitan dos circunstancias desfavorables para la acertada ejecución de la obra pública. **La primera, que los inmuebles comprados o expropiados después de que se haya ejecutado parte de la mejora, cuando se han abierto varios tramos de una gran avenida por ejemplo, siempre se adquieren a precios muy superiores a los que tenían originalmente.** Ocurre que quienes van a avaluar un inmueble que ha de adquirirse para la continuación de una obra se dejan arrastrar comunmente

por los fenómenos de la valorización ocurridos con lo ya ejecutado, y le fijan un precio escandalosamente mayor al que antes de iniciarse la obra tenía la propiedad. En esto la práctica deja una experiencia sin excepciones. La circunstancia segunda es la de los ciudadanos especuladores que, buscando un lucro exorbitante, se quedan rezagados para negociar a lo último, con el objeto de presionar a la entidad ejecutora a tener que comprarles a precios altísimos que ellos fijan, con la esperanza de que negociando al final venden más caro”.

“Debe procurarse que sean unos mismos los evaluadores para todas las propiedades, con lo cual la fijación de precios se hace con un criterio uniforme y general, de una manera más técnica y científica, pues los peritos pueden dedicarle un mayor estudio a la cuestión y, lo que es aún más interesante, no hay peligro de que evaluadores ad-hoc favorezcan en sus dictámenes a sus respectivos clientes, resultando una disparidad de criterios en los diversos avalúos, que dilatan las negociaciones y las convierten en una lucha intensa entre los propietarios para obtener cada uno mayores ventajas y mejores condiciones de venta. Conseguir esta aceptación de todos de someterse a los mismos peritos, no es en realidad difícil, si se les reúne previamente y se les explica los fines de justicia y de seriedad que se persiguen. El Municipio de Medellín viene siguiendo esta política desde hace algún tiempo con una aceptación general de los propietarios y resultados magníficos en todo sentido”.

“Indudablemente que para poder llevar a cabo una adquisición simultánea de propiedades, la entidad pública tiene que poseer fondos muy cuantiosos que permitan atender a su financiación, en sumas muchas veces extraordinariamente altas y por lo tanto de consecución muy dificultosa. Esto es así, pero no hay otro camino. Debe buscarse ya sea por medio de emisiones, de empréstitos o del crédito bancario, cuando se trate de obras de gran costo, estar en capacidad de seguir este sistema de adquisiciones simultáneas, con lo cual se consigue una gran economía en el presupuesto de la obra y se evita la odiosa especulación y el enriquecimiento indebido de unos pocos a costa de los demás vecinos a cuyas expensas se realizará la obra pública. Cuando para la ejecución de la obra hay necesidad de adquirir zonas de terreno, que en su mayoría pertenecen a los propietarios que han de beneficiarse con la mejora en el resto de sus predios, facilita mucho la financiación convenir con ellos en las escrituras de compra de las respectivas fajas de terreno que se les pagará tan pronto se distribuyan las contribuciones haciendo las compensaciones que fueren del caso”. (El Impuesto de Valorización en Colombia, págs. 219-221).

Del proyecto de Resolución que se estudia, pueden desprenderse los siguientes casos:

a).—Se vende voluntariamente toda la propiedad, en forma tal

que el enajenante no conserve parte de ella dentro del sector de ejecución de la obra.

b).—La venta es sólo PARCIAL y por ende, al vendedor le quedan fajas que se benefician directamente con la obra.

c).—A virtud del juicio de expropiación (enajenación forzosa), la entidad pública adquiere la TOTALIDAD DEL INMUEBLE.

d).—La sentencia de expropiación se refiere sólo a una faja del inmueble y entonces el expropiado conserva derecho en parte del predio, que indudablemente recibe beneficio con la ejecución de la obra.

En el primer caso no existe causa legal para asentar la contribución ya que por incorporarse el inmueble a la obra, desaparece jurídicamente para el vendedor y por tanto, ningún beneficio económico le reporta por convertirse en propiedad pública no susceptible por este hecho, de absorber valorización. Por otra parte el cobro del impuesto en el evento en cuestión, comportaría a no dudarlo, la modificación unilateral del precio libremente convenido entre las partes con violación a la fuerza obligatoria del contrato clásicamente equiparado con la Ley por el poder vinculante que genera entre los contratistas. (Art. 1.602 del C. C.).

La segunda situación que puede ser la más frecuente, está contemplada expresamente en el Art. 5 del proyecto de resolución y conlleva un doble gravamen: en primer lugar se cobraría valorización por el beneficio recibido por el sobrante del inmueble según la zona de influencia directa o refleja en que esté ubicado, y a renglón seguido, se lo considera como objeto un impuesto “especial” cuyo monto general está representado por el mayor precio de adquisición, según el presupuesto de la obra.

Las situaciones contempladas en los literales c). y d), caen también dentro de la precedente impugnación con el agravante de que por virtud de la nueva distribución se afectarían los precios judicialmente fijados en los juicios de expropiación con aberrante desconocimiento de las respectivas sentencias y con violación manifiesta del Art. 10 de la Ley 1ª de 1943 que señala el procedimiento a seguirse cuando el avalúo dado por los peritos adolece de dolo, error en la mensura o notorio y **grave error en el cálculo de la indemnización**. El texto en referencia es del siguiente tenor:

“Hecha la entrega de los bienes expropiados, tanto el demandado o demandados en su caso, como el actor, en el suyo, quedan con el derecho de objetar el avalúo por dolo, por error en las men-

suras o por notorio y grave error en el cálculo de la indemnización, objeciones que deben hacer ante el mismo Juez y por medio de **demanda ordinaria** promovida dentro de los quince días después de ejecutada la referida entrega”.

Si la sentencia en el juicio ordinario de que trata este artículo variare en más o menos del avalúo anterior, el Municipio respectivo, en el primer caso, pagará al propietario la diferencia, y, en el segundo, éste hará el reembolso correspondiente”.

No puede pues, en nuestro sentir, soslayar el Municipio la disposición legal que se deja transcrita a efecto de obtener por medios indirectos de indiscutible desviación de sus atribuciones impositivas, a modificación de los valores asignados en los respectivos juicios de expropiación, a los inmuebles que posteriormente han de soportar un gravamen por consecuencia de la realización de obras públicas de interés local.

Por otra parte, no es infrecuente el caso en que el mismo Juez de la causa deduzca del importe de la indemnización, lo correspondiente a la valorización presunta de la parte restante del inmueble dando aplicación a lo dispuesto por el Art. 7º de la Ley 85 de 1935 que estatu-
tuye:

“Para regular el monto de la indemnización en los casos de expropiación para una obra pública, se deducirá de dicho monto el aumento del valor probable que adquiera o haya adquirido el resto del predio objeto de la expropiación por causa de la obra que se construya”.

En este evento bien puede presentarse también una doble tributación si al monto de la indemnización se deduce por los medios indirectos consagrados en el proyecto de resolución, el gravamen especial por el mayor valor de la adquisición de los inmuebles destinados a la obra.

Por las razones que quedan consignadas en el presente informe, considero que el proyecto de Resolución que se ha pasado a estudio de la Personería, no se acomoda a las normas legales ni a los Acuerdos que sobre la materia rigen en el Distrito de Medellín.

Del señor Presidente y demás H. Miembros, atentamente,

Jairo E. Duque Pérez
Personero Municipal

Medellín, Junio 13 de 1959.