

EL IMPUESTO DE VALORIZACION Y LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

(PARRAFOS DE UN ESTUDIO)

PRIMERO.—Desde tiempos atrás quiso Colombia aclimatar lo que en Estados Unidos de América y países de Europa existía como impuesto de mejoras, cuando obras ejecutadas por entidades de derecho producían beneficio sobre la propiedad privada.—Estas leyes viejas no produjeron resultados prácticos entre nosotros; no se aplicaron jamás.

Al fin, en el año de 1921, resolvió el legislador colombiano establecer el impuesto de valorización, que habíase convertido en otros países en medio que se oponía al enriquecimiento injusto, proveniente de obras ejecutadas con fondos comunes que beneficiaban directa y casi exclusivamente a predios privados, sirviendo, a la vez, para hacer practicable la ejecución de obras importantes, cuya realización exigía el concurso económico de muchos, porque a muchos beneficiaban, pero que no podían adelantarse sino a merced de la acción pública, bajo la dirección de entidades debidamente informadas y en posesión de elementos de estudio que facilitaran la formación de juicio sobre la utilidad y conveniencia de las obras, y que tengan, además, atribuciones suficientes para decretar la ejecución de ellas, reembolsando el costo del patrimonio particular beneficiado.

Fue así como pudieron construirse grandes represas, como lograron canalizarse ríos —alejando peligros de inundación—, como lograron desecarse pantanos, distribuyendo proporcionalmente el costo de estas obras, entre los dueños de los predios beneficiados.

El Estado podía hacer esas obras con sus propios recursos, pero como el beneficio directo era para personas y bienes determinados, ha-

lló justo que fueran ellos los que las satisficieran, y nacieron entonces los estatutos legales en ese sentido.

Hacer las obras con fondos de la generalidad equivaldría a enriquecimiento injusto de unos pocos; no hacerlas era dejar en desuso y desempleo una riqueza común importante; dejar la solución del problema o problemas a los particulares equivalía a someter su ejecución a plazos indefinidos, con perjuicio de todos, luego la determinación de asumir el Estado la dirección de ellas, distribuyendo su costo entre los beneficiados, a fuer de justa, era remunerativa para la riqueza y progreso generales.

Con base, pues, en ese criterio, universalmente aceptado, y en la experiencia ajena, expidióse la Ley 25 de 1921, básica, entre nosotros, sobre cuestiones de valorización.— Leamos el artículo 3° de esa norma fundamental y advertiremos que los fines buscados por nuestros legisladores fueron precisamente los de estimular la creación de nuevas fuentes de producción, vincular a la vida económica tierras inservibles o asegurar el empleo adecuado y remunerativo de ellas, distribuyendo el costo entre los dueños beneficiados.

“Art. 3°.—“Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender a los gastos que demanden dichas obras”.

Los demás artículos de esa misma Ley trazan las normas de organización, percepción, manejo e inversión de la contribución y la manera de verificar la tasación del impuesto, obligando a la formación de “catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse con la obra u obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficio que reporten de las susodichas obras y al presupuesto y costo de éstas”.

El Ejecutivo Nacional reglamentó la Ley 25 de 1921 por medio del Decreto Nro. 219 de 1923, dejando a salvo el espíritu inicial de la Ley, o sea, el que la inspiró, que es el mismo que aparece nítido, sin lugar a interpretaciones, porque su tenor literal es claro, en el artículo 3° antes copiado.

El decreto reglamentario deja ver cuán grande fue el celo del legislador para circunscribir el impuesto a determinadas obras, y cuán

grande fue la lealtad del Ejecutivo al usar de la potestad reglamentaria, manteniendo a plenitud el espíritu que informa la Ley 25 de 1921. A lo largo de ese Decreto se advierte el propósito de mantener a salvo el interés de los particulares, pero de no alterar la proporcionalidad del impuesto que les corresponda pagar; para enmarcarlo, lo mejor posible, dentro de la relación: a mayor provecho, mayor impuesto; a menos provecho, menor impuesto.

No es el caso de continuar analizando una a una las normas de ese decreto. Su lectura de conjunto dá la idea del alcance de la Ley, y muestra, con indiscutible evidencia, que hasta su expedición todos fueron unánimes en defender la propiedad privada de confiscatorios impuestos, así como de rodear el nuevo gravamen de solemnidades y de exigencias, a cuya merced no fuese posible desviar el propósito inicial de los legisladores, no modificar el espíritu y letra de la Ley 25 de 1921.

SEGUNDO:—No satisfecho el ejecutivo con la reglamentación antes comentada, y advertido de que aún faltaban solemnidades y trámites que servían de seguridad en el empeño de mantener incólume el espíritu de la Ley, dictó el decreto N° 1072 de 1923, modificando el 219 de ese mismo año. Y conviene, para respaldo de la aseveración, y a guisa de avance informativo, copiarlos pese a la extensión de este libelo. Así lo reclama la cuantía del negocio y así lo impone lo complejo de la cuestión jurídica:

Art. 1°.—Para fijar la cuantía del impuesto de valorización de que trata el Art. 3° de la Ley 25 de 1921, y que corresponde pagar a cada uno de los dueños de propiedades que se beneficien con la ejecución de las obras a que dicho impuesto debe aplicarse exclusivamente, las juntas especiales creadas por el Art. 5° de la misma Ley, procederán etc.

TERCERO:—En aquellos primeros años, regido el impuesto de valorización por la Ley 25 de 1921, y los decretos reglamentarios citados, no se presentaron aplicaciones prácticas de tales estatutos.

En el año de 1924, preocupadas las Cámaras con las inundaciones del valle de Sogamoso, expidieron la Ley 71 de ese mismo año, extendiendo a las propiedades beneficiadas con las obras que fuera menester adelantar para corregir esos males, el impuesto de valorización.

Indica ese hecho que las mismas Cámaras respetaban el espíritu inicial, el que informó o propició la expedición de la Ley 25 de 1921, incorporando tales obras especiales dentro de la norma común.—Por

ello dice así el Art. 12 de la ley 71 de 1924: "Las propiedades que se beneficien con las obras de que tratan los artículos anteriores, quedarán sujetas al impuesto directo de valorización de que trata la Ley 25 de 1921.

CUARTO:—Es de común ocurrencia en nuestro país que pasen muchos años sin que leyes vigentes lleguen a fines prácticos. Propensos a legislar copiosamente, y a veces a trasplantar estatutos ajenos sin necesitarlos, pues distintos son nuestro ambiente, costumbres y necesidades a las de otros países, suele ocurrir que las leyes aclimatadas vivan para los archivos o los eruditos, a través de extensos períodos, o que cuando llega el momento de aplicarlas, aparezcan anacrónicas, inadecuadas, e inoperantes. Así sucedió, en cuanto a los efectos prácticos, con las normas que de relance hemos citado y así pasó con las posteriores, motivo del siguiente comentario.

QUINTO:—En 1926 se expidió la Ley 51, reformatoria de las Leyes 25 de 1921, 71 de 1924 y 36 de 1925.

En ella se ve claramente que no variaron las normas fundamentales, ni los propósitos del legislador, determinados en la Ley 25 de 1921. Por el contrario, aquél espíritu aparece allí vigorizado, mejor precisado, mejor definido, con miras a no tornar en abusivo o confiscatorio el impuesto; a mantenerlo siempre dentro de la proporcionalidad, resguardándolo con solemnidades y exigencias.

La lectura de los Arts. 4° y 6° de la Ley, nos sacan verídicos, pues bien claro dicen cuál es el alcance del impuesto, la forma de discutirlo, distribuirlo, cobrarlo y gastarlo, y cuál la participación directa de los particulares en esas gestiones, para que sean ellos, por sí, los que aceptan la obra y sus consecuencias, y los que nombran peritos para los avalúos de rigor. Veámoslos:

"Art. 4°. Una vez adoptados por el gobierno los estudios técnicos para la ejecución de las obras de desecación de pantanos y tierras anegadizas, y regulación de aguas, se procederá a formar el catastro de las propiedades que se beneficien con dichas obras, justipreciando dichas propiedades por su valor comercial actual y con intervención de peritos nombrados uno por el gobierno, otro por el respectivo interesado y un tercero por el concejo municipal de ubicación del inmueble. Se ejecutarán todas las obras y una vez terminadas, se justipreciarán nuevamente las propiedades beneficiadas y la diferencia de valores representará el beneficio sobre el cual deberá pagarse el impuesto de valorización, de acuerdo con el Art. 3° de la Ley 25 de 1921. El impuesto

con que resulte gravada cada propiedad, será cubierto por los interesados en la forma que determine el poder Ejecutivo. El producto del impuesto será destinado a reembolsar los fondos que hayan servido para la ejecución de las obras.

“Art. 6°.—Las disposiciones de esta ley, en lo pertinente, regirán para todos los casos en que el gobierno haya de ejecutar obras de interés público local, de las señaladas en el Art. 3° de la Ley 25 de 1921; y a esta ejecución procederá el gobierno siempre que un número plural de interesados le haga la solicitud, y en cuanto a ésta, a juicio de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, se encontrare fundada en manifiesta utilidad pública, por producir un beneficio local de cuantía superior al Impuesto de valorización que haya de cubrir el monto total del costo de las obras, más un 10% como remuneración al gobierno etc.

SEXTO:—A los diez años vuelve el legislador a ocuparse de estas materias y expide la ley 107 de 1936. En ésta, como en todas las anteriores, es cauto en no apartarse de la ley básica, en no cambiar, en no modificar, en lo más leve, el espíritu que animó el Estatuto de 1921. Bien claro hablan al propósito los Arts. 4°, 5°, 6° y 7° de esa Ley, cuya lectura es conveniente e indispensable dentro del estudio de la cuestión que nos hemos propuesto.

Acorde con el pensamiento del Legislador, leal como en otras veces el Ejecutivo para no traspasar los límites de la Ley en el ejercicio de su potestad reglamentaria, expidió el Decreto Nro. 553 de 1937, reglamentario, en parte, de la Ley antes citada. La lectura de ese decreto sirve de orientación en este estudio, porque muestra, con sencillez, que jamás estuvo en la mente de nadie, el dejar a los particulares alejados de la estimación del costo de las obras o del precio de sus bienes; que la obligación de formar catastro, avaluando los predios con intervención de peritos nombrados por particulares, no fue nunca letra muerta en nuestra legislación, en una palabra, que existía, como debe existir hoy, y como en realidad existe, la intención franca de rodear el impuesto de valorización de obligaciones para las autoridades, ineludibles para los encargados de distribuirlo, apreciarlo, cobrarlo y gastarlo, y derechos claros y preciosos, imposibles de violar, en provecho de los particulares que deban sufragar el impuesto.

Constante es el empeño de leyes y decretos por vincular a los particulares a la formación del catastro; constante para incorporarlos a la estimación del precio de sus bienes; constante para darle la oportunidad de intervenir y reclamar; constante el criterio de no cobrar

el impuesto sino una vez ejecutadas las obras; constante el de justipreciar el beneficio de los particulares, no de antemano, no con base en flamantes proyectos, sino a presencia de realizaciones y juzgando sobre la práctica los defectos, las ventajas o las desventajas de las obras ejecutadas. Y así tiene que ser, y de allí esa fatigosa repetición del legislador, machacando siempre sobre lo mismo, porque de otro modo no habría ni proporcionalidad, ni equidad en la distribución; todo sería empírico, arbitrario y, por ende, injusto.

SEPTIMO:—Comentamos ya que cuando el legislador quiso extender el alcance del Art. 3° de la Ley 25 de 1921, para el caso de Sogamoso, expidió ley especial. De allí concluimos que el espíritu inicial de la Ley permanecía respetado por los mismos legisladores y en la plenitud de su vigor, y abundando en lo mismo vuelve el legislador a dar muestra de su celo en la Ley 113 de 1937. Consideró que el impuesto de valorización debía aplicarse a pavimentación, y advirtiendo que para tal fin el Art. 3° de la Ley 25 de 1921 no operaba, porque no es la pavimentación obra de las comprendidas en dicho artículo, porque no es análoga a ellas, dispuso: “Art. 7°.—El impuesto directo de valorización, de que trata el Art. 3° de la Ley 25 de 1921, comprende también el mayor valor que adquieran las propiedades raíces urbanas con la pavimentación de las calles, ya sea que la obra la realice el municipio con fondos propios o con auxilios de la Nación o del Departamento.

La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades beneficiadas por la pavimentación, y proporcionalmente al valor de ellas...”

Nos indica esta última ley, con exceso de claridad, que el Art. 3° de la Ley 25, tantas veces mencionado, es taxativo, y que si el Legislador así lo entiende y por ello así lo practicó, expidiendo Estatuto especial para la pavimentación, no podrán otros órganos o entidades, con base en la legislación vigente, ampliar el alcance de aquella ley obligando al pago de impuesto de valorización para obras ajenas, por su naturaleza, a las que, de acuerdo con la Ley, pueden ser gravadas.

OCTAVO:—Hasta aquí la historia larga sobre los Estatutos nacionales de valorización, que nos sirven para recoger, en síntesis, las siguientes principales conclusiones, punto final de este primer capítulo:

a).—El impuesto de valorización existe únicamente para las obras determinadas en la Ley 25 de 1921, o sea, para las de interés público lo-

cal, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, y a las que están determinadas por el legislador en estatutos especiales como las que cita la Ley 113 de 1937;

b).—El legislador colombiano y el Ejecutivo, en ejercicio este último de la potestad reglamentaria, han respetado siempre el espíritu del Art. 3° de la Ley 25 de 1921, y por ello cuando se quiso extender el impuesto de valorización a obras de naturaleza distinta a las enumeradas en él, se expidió Estatuto especial, y de allí, también que el ejecutivo no haya pretendido jamás hacer obligatorio el impuesto para obras distintas de las enunciadas en el expresado artículo;

c).—Tanto las leyes como los decretos reglamentarios sobre valorización, hacen partícipes a los particulares en la apreciación del valor de los bienes y en el de los beneficios que ellos reciban, en la formación de catastros y, en general, en todas las diligencias que preceden al cobro del impuesto de valorización;

d).—En todas las leyes y decretos reglamentarios es constante el criterio de que el impuesto de valorización no se haga efectivo sino una vez ejecutadas las obras que lo causan;

e).—En ninguna ley, ni en ningún decreto reglamentario, aparece la facultad de cobrar el impuesto antes de la ejecución de las obras;

f).—En ninguna ley o decreto, de los expedidos en Colombia, se habla de interés público general. En cambio, es persistente y constante el legislador en referirse exclusivamente a: "obras de interés público local", circunscribiendo éstas a las enumeradas en el Art. 3° de la Ley 25 de 1921, y a las que posteriormente y, por leyes especiales, se ha extendido el impuesto;

g).—En ninguna ley, o decreto de los comentados, se autoriza a entidades subalternas para reglamentar, distribuir y cobrar el impuesto sin sujeción a las leyes;

h).—En todas las normas legales es constante el criterio de que el monto del impuesto sirva únicamente para atender al pago del costo de las obras y que no tenga fines fiscales.

En consecuencia, los concejos no pueden dictar acuerdos, ampliando el alcance de la Ley, bien en el sentido de prescindir de formalidades que la misma ley determina, bien quitándole derechos a los particulares, como el de intervenir en avalúos y catastros, bien obligando al pago anticipado del impuesto, bien estableciéndolo para obras distintas de las señaladas en la Ley 25 de 1921.

NOVENO:—No quedaría satisfecho nuestro propósito si dejásemos de hacer breve historia sobre otras leyes que con las anteriores se tocan.

Se trata, en primer término, de la Ley 72 de 1926.—Ella dá facultades excepcionales al Municipio de Bogotá, que modificadas y ampliadas por otras, como la 94 de 1931, la 89 de 1936 y la 195 de ese mismo año, se extendieron a otros municipios, y entre ellos, al le Medellín.

Pero fue en la 195 de 1936, cuando de modo expreso se facultó a Bogotá para “dictar las medidas conducentes para hacer efectiva, a favor del municipio, la contribución creada por medio del Art. 3° de la Ley 25 de 1921, y determinar su inversión.

Merced a esa Ley, Bogotá, no los demás municipios, adquirió el derecho de poner en práctica la valorización y determinar la inversión del Impuesto. Adviértase que esa autorización nó llega hasta determinar las obras, sino simplemente la inversión, y que el legislador sigue remitiendo todos sus actos a la Ley 25, de 1921.

En el año de 1938 se expidió la Ley 63, que decreta en el artículo 1°: “Extiéndese a los municipios referidos en los artículos 1° y 2° de la Ley 89 de 1936, la facultad conferida al de Bogotá, por medio del ordinal d) del Art. 1° de la ley 195 de 1936, sin perjuicio de la reglamentación d e carácter general que posteriormente haga el Congreso.

“Art. 2°.—En consecuencia, quedan autorizados esos municipios para establecer, organizar, recaudar e invertir el impuesto de valorización. Pero los acuerdos que se expidan en desarrollo de esta autorización, no tendrán validez hasta que reciban la autorización expresa del respectivo gobernador o intendente.

DECIMO:—Basándose en las leyes que acaban de citarse, y especialmente en la última, el Concejo de Medellín, de prisa y corriendo, dictó el Acuerdo Nro. 85 de 1938. En éste se enumeran las obras que deben pagar el impuesto. Más tarde, advertido el Concejo que el ordinal c) del Art. 1° del Acuerdo, vistosamente no enmarca dentro de la analogía de que habla la Ley 25 de 1921, y de que existían en él otras irregularidades, reformó ese Acuerdo por medio del 64 de 1940, igualmente irregular, que dice así: “Art. 16: “El Artículo 1° del Acuerdo Nro. 65 de 1938, quedará así: Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con las siguientes obras de interés público local: a).— Cuelga del río Medellín; h).— Cobertura de quebradas y

zanjones de la ciudad; c).—Obras Municipales en la manzana en donde se construirá el Hotel Nutibara; d).— Arreglo, rectificación, ensanche, pavimentación, arborización y alumbrado público, aceras, instalación de rambias en las avenidas de las quebradas y ríos que atraviesan el municipio; e).—Apertura, rectificación, ensanche, arborización, alumbrado y pavimentación de las carreteras y caminos municipales; f).—Apertura, rectificación, ensanche, pavimentación, alcantarillado, aceras, arborización y alumbrado público de vías, plazas, avenidas, paseos y parques municipales”.

Los artículos 17 y 18 de ese mismo Acuerdo dicen respectivamente:—“El impuesto de valorización equivaldrá al valor total de la obra más un 10% como margen de seguridad presupuestal.

“La Junta de valorización podrá derramar, y hacer efectivo por conducto de la tesorería, el impuesto de valorización, una vez hechos los planos y presupuestos de las obras consideradas en el Art. 16, invirtiendo los fondos que recaude por este concepto exclusivamente en las obras sobre las cuales se derramó el impuesto”.

La lectura de los artículos copiados nos muestra cómo el Municipio de Medellín no se limitó al cobro del impuesto para las obras que determina la ley, sino que, a su arbitrio, señaló a cuáles obras lo aplicaría, así como también cuándo lo haría efectivo. Dejó de un lado lo establecido en la Ley respecto al cobro del impuesto, una vez concluidas las obras, y dijo, como si fuese legislador supremo, “que tal pago podía exigirse una vez hechos los planos y presupuestos de las obras consideradas en el Art. 16”.

UNDECIMO:—Larga fue la historia de la Legislación del país que se relaciona con el complejo problema de la valorización. Si en la última parte, en la relativa a las disposiciones municipales hemos sido más breves, es porque en el cuerpo de este escrito, que servirá de plan general, quizá de largo litigio, ocupará sitio preferente el detenido y pormenorizado análisis de esas disposiciones, violatorias de la Constitución y las Leyes, en la forma como en seguida se dice y demuestra.

EL ARTICULO 16 DEL ACUERDO 64 DE 1940 —ORDINALES C. D. E. y F. ES VIOLATORIO, DEL ART. 195 DE LA CONSTITUCION NACIONAL, DEL 3° DE LA LEY 25 DE 1921, y DE LA LEY 113 DE 1937.

R A Z O N E S :

DUODECIMO:—La comparación de los artículos citados, cuya co-

pía ya hicimos, indica que las obras enumeradas en el Acuerdo, en los ordinales citados, son distintas y jamás análogas a las obras a que se refiere el artículo 3° de la Ley 25 de 1921. Esta y todas las demás que rigieron o rigen en cuanto a valorización, no hablan, en ninguna parte, de obras municipales en la manzana en donde se construirá el hotel Nutibara, ni de arreglo, rectificación, ensanche, arborización y alumbrado público, aceras, instalación de ramblas en las avenidas de las quebradas y ríos, ni de apertura, rectificación, ensanche, arborización, alumbrado y pavimentación de las carreteras y caminos municipales, ni de apertura, rectificación, ensanche, alcantarillado, aceras, arborización y alumbrado público de vías, plazas, avenidas, paseos y parques municipales. La Ley es clara, terminante y precisa: o refiérese a obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas.

Más aún, la facultad de cobrar el impuesto de valorización, por concepto de pavimentación, que exigió ley expresa, se refiere únicamente a propiedades urbanas que se beneficien con la pavimentación de las calles, pero jamás intentó referirse y comprender las carreteras y caminos municipales. No otra cosa dice el Art. 7° de la Ley 113 de 1937, que también se viola por el Acuerdo comentado.—Repitámoslo: “El impuesto directo de valorización, de que trata el Art. 3° de la Ley 25 de 1921, comprende también el mayor valor que adquieran las propiedades raíces urbanas, con la pavimentación de las calles, ya sea que la obra la realice el municipio con fondos propios o con auxilio de la nación o del departamento. Urbanas y calles son términos de una significación tan precisa y concreta en el diccionario, los Códigos y el uso, que no podrán confundirse, ni asimilarse jamás, a caminos y carreteras, que si bien es cierto que sirven para transitar, como las calles, no se benefician de la legislación especial que a estas se refiera.

Cauto y previsor el legislador, circunscribe siempre el impuesto de valorización a obras de interés público local, o sea, a las que al tiempo que indirectamente benefician a la comunidad, directamente, y en forma tangible y por ello avaluable, mejoran, benefician y valorizan la situación de predios vecinos a ellas. Somete siempre la existencia del impuesto a obras que tornan económicamente productivos los predios en cuyo beneficio se realizan; que los convierten en mejor alhaja dentro del flujo y reflujo de las transacciones comerciales.—Refiérese persistente y constante a obras como desecación de pantanos, que hacen

utilizables suelos hasta entonces inservibles para los oficios de la agricultura, al riego de eriales, que se tornan, por el milagro del agua, en vegetación fecunda para variados cultivos; a la limpieza y canalización de ríos para que las inversiones en los predios riberaños sean más remunerativas, menos al azar, más estable la aplicación del trabajo humano.

En esta clase de obras, que son de interés público local, es innegable que existe un beneficio general y común. Cual más, cual menos, recibirá algún día los efectos de ese mayor aprovechamiento, de esa mayor riqueza, de esa nueva zona de trabajo y producción del menor valor de los alimentos; de la mayor bonanza o salud que propicien o creen. En cambio, otros, además de todo lo anterior, recibirán un beneficio directo, apreciable, indiscutible e inseparable de sus predios. Serán éstos los dueños de las tierras beneficiadas con las obras, y debe ser a ellos, por esa misma causa, a quienes se cargue el costo proporcional de ellas, y necesariamente deben ser tales personas a las que hace referencia la ley. No cobrarles valorización equivaldría a propiciar el enriquecimiento sin causa, así como sería abusivo y absurdo cobrarlo a quienes recibieran el beneficio indirecto, general y común. Estas obras, que se denominan públicas porque las ordena, estudia y ejecuta una entidad pública; porque no se hacen únicamente para éste o aquél sino para todos, pues todos indirectamente reciben beneficio de ellas, ya que sus efectos no pueden limitarse o separarse, y que aprovechan, directamente, los vecinos y dueños de hoy y de mañana, se distinguen de las obras de interés público general.

En estas últimas, se piensa primero en la generalidad, y el beneficio lo reciben todos, y, como consecuencia necesaria, los vecinos. No se ejecutan ellas para que las aproveche directamente un grupo de asociados, sino para que las aproveche, use y goce la comunidad.—En éstas el aprovechamiento no es constante en manos del individuo o grupo, sino intermitente, y generalmente está a merced o arbitrio de la voluntad de quien quiere servirse de ellas, o de la necesidad.—El beneficio que crean puede ser de proporciones enormes, pero imposible de determinar en cuanto afecta a éste y en cuanto afecta a aquél. Todos, cuál más, cuál menos, irán un día cualquiera al parque, saldrán por los caminos municipales, pisarán las aceras, se alumbrarán en las ramblas con las farolas eléctricas, admirarán los árboles y avenidas y plazas, y de allí que el beneficio no pueda definirse o precisarse, pero sin que esto signifique que no hay quienes, mejor situados

que otros, puedan disfrutar más fácil y permanentemente de tales mejoras, pero sin que ese hecho accidental e inevitable, pueda tampoco servir de fundamento o base para establecer que la obra de interés general y común, la que no se ejecuta con miras al mejoramiento exclusivo de unos pocos predios sino al de todos, tenga que salir del patrimonio exclusivo de aquellos que están mejor colocados. Porque si injusto sería, en el primer caso, cobrarle a todos, no menos lo sería cobrarle a unos cuantos en el segundo. Hacerlo equivaldría a enriquecimiento injusto del dominio eminente del Estado, a costa de la riqueza y del esfuerzo privado.

Existe, pues, diferencia sustantiva entre las obras a que se refiere el Art. 3° de la Ley 25 de 1921 y las de interés general público que hemos analizado. De allí que estas últimas no quepan dentro de la analogía, no sean de las que determina la ley citada, y no pueden, por ello, constituir objeto de valorización.

No se puede cobrar valorización a los vecinos de un parque nuevo, ni a obras municipales donde se construirá un hotel, ni a los vecinos de un camino rural que se pavimenta, ni a los de una calle que se alumbraba. Esas obras se hacen para todos, aun cuando algunos bienes mejoren en proporción distinta o otros. En cambio, las enumeradas en la ley 25 quedan vinculadas en todos sus efectos e incidencias a los bienes en donde se ejecutan, o a los aledaños a ellas. Como los beneficios de estas últimas obras no pueden disfrutarlos todos directamente sino los dueños beneficiados, es por eso por lo que sus predios valen más, por lo que puede determinarse prácticamente ese mayor valor, y por lo que no es injusto cobrar el impuesto a sus dueños.

No quiso el legislador, al ceder a los municipios el impuesto de valorización, eximirlos de las obligaciones consagradas en los códigos y en leyes numerosas.—De allí que cuando el Concejo de Medellín expidió el Acuerdo comprendiendo en la valorización a todas las obras de interés público, violara flagrantemente normas sustantivas de nuestro derecho. Porque se pregunta: Si hay que pagar contribución de caminos, porque se cobra impuesto de valorización por arreglarlos?—Si existe, y hay que pagar impuesto de alcantarillado, porque se cobra valorización por alcantarillado?—Si existe la obligación para el municipio de iluminar la ciudad, o sea, las calles, plazas y caminos, o cobrar el impuesto respectivo, porqué se cobra valorización por ello?.

Aceptar el criterio municipal, expresado en el Acuerdo 64 de 1940,

sería convenir en que el municipio no tiene más obligaciones que las de asistencia social, policía y justicia. En efecto, si cobra por el alcantarillado, el aseo, los almacenes, cantinas, billares, cines, espectáculos, vehículos, introducción de mercancías; construcción de plazas, parques, aceras, calles y caminos, arreglo, alumbrado y arborización de éstos, en una palabra, si todo, absolutamente todo debe salir del patrimonio privado, en qué van a invertirse entonces los fondos comunes, y cuáles serán entonces las obras que esa entidad debe satisfacer o ejecutar, para beneficio común, con las rentas ordinarias?—Cuáles serán, las obligaciones de la entidad Municipal con los asociados?

No puede el Concejo, por medio de un simple Acuerdo, derogar la legislación toda del país, descargándose, como lo hizo en teoría, y como pretende hacerlo en la práctica, de todas las obligaciones a él inherentes, para traspasarlas, como no ha ocurrido en parte ninguna de la tierra, a la propiedad privada.

Los impuestos de consumo, los directos, y las rentas de que dispone el municipio, existen precisamente para atender a las necesidades comunes; para ejecutar con ellos las obras de interés público general; para devolver a la sociedad lo que los pudientes pagan. Pero si a más de ellos, que son para la satisfacción de dichas necesidades, deben pagar los vecinos todas las obras que se realicen, entonces, cómo le sirve la entidad al público, y cómo se armoniza ese criterio con la proporcionalidad y equidad de la tributación, y cómo se compagina con la constitución y las Leyes de la República?

Los municipios, dice el Art. 195 de la Constitución Nacional, pueden votar, pero en conformidad con la Constitución, la Ley y las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales.

Esta norma obliga al municipio de Medellín, luego es nulo el Acuerdo 64 en las partes comentadas, por cuanto el impuesto que establece se refiere a obras para las cuales no existe disposición legal que autorice al municipio a cobrarlo; porque la autorización para establecer el impuesto es limitada y concreta y nó inviste de funciones legislativas a los concejos, ya que tales funciones son indelegables; porque un Acuerdo municipal no puede traspasar los límites de la ley; porque los municipios no pueden eludir el cumplimiento de las obligaciones que le son propias ni establecer desigualdad y repetición de impuestos, y porque conduce al absurdo de que todas las obras públicas sean ejecutadas con el patrimonio de unos cuantos, que ni fue la in-

tención del legislador, ni es la letra de los artículos violados.

EL ARTICULO 2° DEL ACUERDO 85 DE 1938 Y EL 16 DEL ACUERDO NUMERO 64 DE 1940, SON NULOS PORQUE SE OPO-
NEN Y VIOLAN, PRINCIPALMENTE, LOS ARTICULOS 3° DE LA
LEY 25 DE 1921, 4° Y 6° DE LA LEY 51 DE 1926.

De la lectura de los textos legales citados, aparece lo siguiente:

a).—Que las obras están circunscritas en la Ley a desecación de pantanos y tierras anegadizas, regulación de aguas, esto es, a las indicadas en el Artículo 3° de la Ley 25 de 1921;

b).—Que es obligatorio formar el catastro de las propiedades que se beneficien con las obras;

c).—Que en los avalúos deben intervenir peritos nombrados por los particulares;

d).—Que una vez terminadas las obras deben justipreciarse nuevamente las propiedades beneficiadas con ella;

e).—Que sólo la diferencia entre el avalúo catastral inicial y el avalúo de las propiedades después de ejecutadas las obras, mejor, la diferencia de precios, representará el beneficio sobre el cual deberá pagarse el impuesto de valorización, de acuerdo con el Art. 3° de la Ley 25 de 1921;

f).—Que las disposiciones de la Ley 51, comentada, rigen para todos los casos en que el gobierno haya de ejecutar obras de interés público local, de las señaladas en el Art. 3° de la Ley 25 de 1921;

g).—Que no puede procederse a la ejecución de las obras que puedan ser gravadas con valorización, sino cuando un número plural de interesados le hagan la solicitud al gobierno.

De la lectura de los acuerdos aparece, en cambio, lo siguiente:

a).—Que el Art. 16 del Acuerdo 64 de 1940, en los ordinales c), d), e) y f), comprende obras que no están determinadas en el art. 30 de la Ley 25 de 1921, ni con ellas tienen analogía;

b).—Que el Art. 2° del Acuerdo 85 de 1938, contra lo dispuesto en la Ley 51, Art. 4°, ordena que el catastro se haga por el municipio y que sea éste quien determine por sí, y ante sí, el valor de las propiedades, sin dar ocasión a la intervención de peritos de los particulares;

c).—Que el Acuerdo ordena la formación del catastro bajo la dirección de una oficina municipal sin más formalidades que las determinadas en él, desconociendo y violando así la reglamentación general de la Ley;

d).—Que se faculte a la junta de valorización para derramar y para hacer efectivo el impuesto, con la sola ejecución de los planos y presupuestos, violando así el mandato legal que dispone que el cobro se haga sólo cuando estén ejecutadas las obras y previo nuevo avalúo de las propiedades beneficiadas.

Son dos estatutos completamente diferentes: mientras el legal no se aparta de las normas de equidad; mientras brinda oportunidades a los particulares para que intervengan en avalúos, catastros y solicitud de las obras; el otro es arbitrario: decreta, a su antojo, la ejecución de las obras y dispone hacer efectivo el impuesto sin ejecutarlas. Inútil sería ampliar ahora estas diferencias, que saltan al paso y que se desprenden con sencillez y vehemencia de la simple lectura de los textos. Por ello, concluimos que son nulos los artículos cuyo análisis hemos venido haciendo.

DECIMO-CUARTO:—Hemos visto hasta aquí lo relativo a las violaciones de las leyes normativas de valorización, y, aparentemente, queda flotando la idea de que todo lo richo cae por su base al leer la Ley 63 le 1938, de necesario análisis en esta ocasión.

Por obra de la Ley 63 quedó el municipio de Medellín facultado para cobrar el impuesto de valorización. Así lo disponen los artículos 1° y 2°, el último de los cuales dice: “En consécuencia, quedan autorizados esos municipios para establecer, organizar, recaudar e invertir el impuesto de valorización...”

Con base en esas normas sostiene el municipio de Medellín que sus facultades son omnímodas y, con base en ellas, expidió todas las disposiciones existentes sobre valorización. Veamos si esas normas sí dan efectivamente base para lo hecho, o si, por el contrario, se están extralimitando y violando.

En primer lugar debemos establecer, haciéndonos fatigosos en repeticiones, que los artículos 3° de la Ley 25 de 1921 y 4° y 6° de la Ley 51 de 1926, están vigentes. Las Leyes 195 de 1936 y la 63 de 1938, no derogan esos artículos, ni expresa ni tácitamente. El alcance de esas leyes es el de pasar a manos de ciertos municipios, entre ellos al de Medellín, el atributo de cobrar un impuesto que pertenecía a la Nación quedando vigente la reglamentación general del impuesto, que obliga al Municipio de Medellín, de acuerdo con la facultad segunda del artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal, que dice: “Son atribuciones de los Concejos... 2°. Imponer contribuciones para el servicio municipal dentro de los límites señalados por la Ley y las

Ordenanzas y reglamentar su recaudación e inversión”, artículo éste que armoniza con el 195 de la Constitución Nacional que dice: “...Votar, en conformidad con la Constitución, la Ley y las Ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales”.

Quiere decir lo anterior que un concejo no puede establecer un impuesto sin que medie autorización legal, que para los municipios no sometidos a régimen excepcional emana de la Ley y de la Ordenanza, y para los otros, como Medellín, emana sólo de la Ley.

Únicamente cuando existe la creación por ley, o por ordenanza, en armonía ésta con aquélla, puede el municipio, si el impuesto se le cede o si se le permite establecerlo, dictar el Acuerdo respectivo.

Pero la cesión del impuesto o la facultad de establecerlo, no conllevan la facultad de dictar disposiciones normativas distintas a las de la ley, si éstas ya existen, ni tampoco la de extenderlo a renglones u obras que no sean motivo de la creación del impuesto.

Es claro que al permitir el establecimiento de un impuesto o al traspararlo la Nación a los municipios, quedará a voluntad de la Entidad Concejo establecerlo. Si lo hace, debe someterse el Acuerdo a la norma legal; lo contrario equivaldría a que tales actos implicaran delegación de atribuciones que ni la ley puede delegar y que ni aún delegadas podrían ejercer las entidades de carácter netamente administrativo, como los concejos, que jamás podrán expedir leyes.

Para nuestro caso, la facultad de establecer el impuesto está limitada a obras ciertas y determinadas como quedó demostrado, y su organización general está hecha por la ley, luego el Acuerdo no puede, sin violarla, aplicarse a obras diferentes, ni restarle derecho a los particulares para intervenir en catastros y avalúos, ni cobrarse anticipadamente.

DECIMO-QUINTO:—Absurdo es sostener que los estatutos excepcionales que colocan a ciertos municipios en condiciones de privilegio lleguen hasta darles facultades que la ley no puede conceder sin atropellar, al hacerlo, el régimen constitucional vigente. Esas leyes, aplicadas a Bogotá primero, extendidas más tarde a otros municipios, facultan a éstos para actos que antes no podían ejecutar sino de acuerdo con el Código Político y Municipal y leyes pertinentes, pero no los facultan para actos distintos ni los eximen de las obligaciones que le son propias. No entender así las cosas equivaldría a sostener el absurdo de que gracias a leyes de privilegio existente, fue derogado todo el Código Político y Municipal y leyes que lo adicionan y reforman,

para que los municipios beneficiados con ellas fueran un estado dentro del estado y que, en consecuencia, los Acuerdos tuvieran fuerza de Leyes, conclusiones inaceptables y absurdas dentro de nuestro sistema constitucional.

Cuando la Ley autoriza a los municipios para establecer, organizar, recaudar e invertir el impuesto de valorización, les está concediendo el derecho a un impuesto que antes no tenían y diciéndoles: Si quieren establecerlo, organícenlo, recaúdenlo e inviértanlo de acuerdo con la Ley. Pero organizar no es variar, ni ampliar, ni cercenar derechos, ni atribuirse funciones.— Organizar un impuesto es ponerlo amarrado dentro de la norma general que lo crea o cede. Es atender al detalle; es crear los empleados para recaudarlo; es hacerlo efectivo, determinando cuándo y dónde debe pagarse, una vez causado. Organizar es distinto a reglamentar: lo último es una operación compleja y espiritual, que significa algo más que organizar, que es acto más mecánico que espiritual. El que organiza obra conforme a una regla, la desarrolla, la materializa, lleva, en una palabra, la intención a su fin práctico, que es precisamente el que señala el reglamento, pero no a otros. Porque si se cambia el fin del reglamento, habrá desorganización de una cosa distinta, pero no la de la norma que regla, dirige y encauza hacia fin determinado y preciso.

DECIMO-SEXTO:—Los concejos no tienen facultades implícitas. No pueden ir más allá de la constitución o la ley. Deben, siempre, si la Ley es difusa, consultar el espíritu de ella en armonía con disposiciones concordantes; y someterse a ella, sin vacilaciones, cuando la letra y espíritu sean claros como en el caso que venimos comentando, para que no se presenten interpretaciones abusivas y francamente violatorias de la Constitución y las Leyes.

Ni aún el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad reglamentaria constitucional, que es algo más que la facultad dada a un concejo para organizar lo que la misma ley reglamenta, puede alejarse del pensamiento del legislador. Esa atribución se ejerce para llenar vacíos, o dictar normas que aseguren el cumplimiento de la ley, pero no podrá ampliar su extensión. De allí que cuando las leyes no presenten todas ni inconvenientes de aplicación, porque ya el legislador dictó la reglamentación ejecutiva. Y si tal sucede en jerarquías superiores, con más fuerza y razón debe suceder en casos como el que se estudia, en el que la facultad legal conferida, no es ya para reglamentar, en el sentido que la Constitución asigna al Ejecutivo, sino simplemente para

organizar, tarea de menor estirpe y menos alcance jurídico.

Y fue tan celoso el legislador colombiano que, al extender en la Ley 63 de 1938 a otros municipios la facultad conferida al de Bogotá por medio del ordinal d). del artículo 1° de la Ley 195 de 1936, o sea, al darle la autorización de establecer, organizar, recaudar e invertir el impuesto de valorización, se reservó expresamente el derecho de reglamentar posteriormente, y en forma general, el impuesto de valorización. Más aún, dispuso que los Acuerdos municipales que se expidieron mientras llega la reglamentación general, no tuvieran validez hasta recibir la aprobación expresa del respectivo gobernador o intendente. Existía, pues, en la mente del legislador el temor de que esas atribuciones llegaran a traspasarse por interpretaciones abusivas, y se hizo a seguridades para corregirlas o evitarlas. Y todo ello nos indica, por su especialidad, que no sería de recibo la tesis de que si bien lo dicho es cierto, existe, en cambio, el artículo 6° de la Ley 72 de 1926 que autoriza al municipio de Bogotá a organizar libremente sus rentas. Esta disposición general se refiere a las rentas ordinarias del municipio en aquel entonces y en ningún caso al impuesto de valorización porque éste únicamente le fue cedido en el ordinal d). del artículo 1° de la Ley 195 de 1936, bajo reglamentación y condiciones especiales que leyes posteriores han determinado y puntualizado con toda claridad.

Además, las facultades o privilegios que esas leyes dieron a Bogotá se refieren especialmente a desvincularlas, en cuanto a impuestos y contribuciones, de las asambleas departamentales, y no más.

Los Municipios favorecidos con ellas pueden organizar sus rentas, percibir las y cobrarlas sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental pero dentro de la Constitución y las Leyes. Léanse el artículo 6° de la Ley 72 de 1926 y se verá cuán cierta es la afirmación. No entraña poderes omnímodos esa atribución, ni puede ejercerse contra la Constitución o las Leyes; por el contrario, élla los liga a ese sometimiento. Por esa razón deben someterse los Acuerdos a las Leyes que reglamentan, con posterioridad, el impuesto de valorización.

Hemos tratado hasta aquí lo atinente a violaciones que de normas sustantivas de derecho hacen los Acuerdos municipales y sin que signifique la referencia que hemos hecho a la Ley 72, la aceptación de su constitucionalidad. Si a ella nos hemos referido es porque no ha sido declarado inexecutable.