



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 104

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 29 de abril de 1993

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ORDEN DEL DIA

Para la sesión ordinaria de hoy jueves 29 de abril de 1993, a las 12:00 m.

I

LLAMADO A LISTA

II

CONSIDERACION Y APROBACION DE LAS ACTAS NUMEROS 53 Y 54 CORRESPONDIENTES A LAS SESIONES ORDINARIAS DE LOS DIAS 21 Y 27 DE ABRIL DE 1993 PUBLICADAS EN LAS GACETAS DEL CONGRESO NUMEROS ... DE 1993

III

PROYECTOS DE LEY PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de Acto legislativo número 39 de 1993. Senado.

TITULO:

"Por el cual se erigen las ciudades de Bucaramanga, Manizales, Popayán y Florencia en Distritos Educativos y Universitarios de Desarrollo Científico y Tecnológico y se dictan otras disposiciones".

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **RICARTE LOSADA VALDERRAMA**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 81 de 1993.

AUTORES: **LUIS GUILLERMO GIRALDO Y OTROS**.

Proyecto de Acto legislativo número 38 de 1993. Senado.

TITULO:

"Por el cual se crea el Distrito Turístico y Agropecuario de Villavicencio".

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **LUIS GUILLERMO GIRALDO HURTADO**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la Gaceta número 46 de 1993.

Ponencia para segundo debate en la Gaceta número 73 de 1993.

AUTOR : Honorable Senador **GERMAN HERNANDEZ AGUILERA**.

Proyecto de ley número 204 de 1992. Senado.

TITULO:

"Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario".

Ponentes para segundo debate:

Honorable Senadores **HUGO CASTRO BORJA Y PARMENIO CUELLAR BASTIDAS**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la Gaceta número 94 de 1993.

Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 79 de 1993.

AUTOR : Señor Ministro de Justicia, doctor **ANDRES GONZALEZ DIAZ**.

Proyecto de ley número 92 de 1992. Senado.

TITULO:

"por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana".

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **RAFAEL AMADOR CAMPOS**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la Gaceta número 23 de 1992.

Ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta número 156 de 1992.

Ponencia para segundo debate en la Gaceta número ... de 1993.

AUTOR : Señor Ministro de Gobierno, doctor **HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA**.

Proyecto de ley número 231 de 1992. Senado.

TITULO:

"Por la cual se dictan normas que regulan la elección y período de altos funcionarios del Estado, así como la composición e integra-

ción de las altas corporaciones judiciales y se dictan otras disposiciones”.

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **JOSE RENAN TRUJILLO GARCIA**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la *Gaceta* número 194 de 1992.
 Ponencia para primer debate en la *Gaceta* número 207 de 1992.
 Ponencia para segundo debate en la *Gaceta* número 59 de 1993.

AUTOR : Honorable Senador **ORLANDO VASQUEZ VELASQUEZ**.

Proyecto de ley número 111 de 1992. Senado.

TITULO:

“Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica”. Suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989.

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **DANIEL VILLEGAS DIAZ**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la *Gaceta* número 39 de 1992.
 Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta* número 214 de 1992.
 Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta* número 55 de 1993.

AUTORA : Ministra de Relaciones Exteriores, doctora **NOEMI SANIN DE RUBIO**.

Proyecto de ley número 117 de 1992. Senado.

TITULO:

“Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo para la creación del Mercado Común Cinematográfico Latinoamericano”. Hecho en Caracas el 11 de noviembre de 1992.

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **DANIEL VILLEGAS DIAZ**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la *Gaceta* número 40 de 1992.
 Ponencia para primer debate en la *Gaceta* número 211 de 1992.
 Ponencia para segundo debate en la *Gaceta* número 55 de 1993.

AUTORA: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora **NOEMI SANIN DE RUBIO**.

Proyecto de ley número 187 de 1992. Senado.

TITULO:

“Por medio de la cual se aprueba el Canje de Notas Constitutivo del Acuerdo entre Colombia y Brasil para la recíproca exención de doble tributación a favor de las empresas marítimas o aéreas de ambos países”. Suscrito en Bogotá, el 28 de junio de 1971.

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **ALBERTO MONTOYA PUYANA**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la *Gaceta* número 146 de 1992.
 Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta* número 181 de 1992.
 Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta* número 59 de 1993.

AUTORA: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora **NOEMI SANIN DE RUBIO**.

Proyecto de ley número 194 de 1992. Senado.

TITULO:

“Por la cual se reconoce a la Academia Colombiana de Historia Eclesiástica el carácter de Academia Nacional”.

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **HERNANDO SUAREZ BURGOS**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la *Gaceta* número 141 de 1992.
 Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta* número 193 de 1992.
 Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta* número 67 de 1993.

AUTOR : Honorable Senador **DANIEL VILLEGAS DIAZ**.

Proyecto de ley 185 de 1992. Senado.

TITULO:

“Por medio de la cual se aprueba el Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones”. Hecho en Washington el 25 de mayo de 1986.

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **JOSE GUERRA DE LA ESPRIELLA**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la *Gaceta* número 123 de 1992.
 Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta* número 22 de 1993.
 Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta* número 67 de 1993.

AUTORA: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora **NOEMI SANIN DE RUBIO**.

Proyecto de ley número 252 de 1992. Senado.

TITULO:

“Por la cual se transforma la Imprenta Nacional de Colombia como Empresa Industrial y Comercial del Estado”.

Ponentes para Segundo Debate:

Honorables Senadores **LAUREANO CERON LEYTON Y FERNANDO MENDOZA ARDILA**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la *Gaceta* número 227 de 1992.
 Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta* número 22 de 1993.
 Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta* número 89 de 1993.

AUTOR : Señor Ministro de Justicia, doctor **ANDRES GONZALEZ DIAZ**.

Proyecto de ley número 184 de 1992. Senado.

TITULO:

“Por medio de la cual se aprueba la Convención entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical”.

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador **CARLOS ESPINOSA FACCIO LINCE**.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la *Gaceta* número 167 de 1992.
 Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta* número 99 de 1993.

AUTORA : Ministra de Relaciones Exteriores, doctora **NOEMI SANIN DE RUBIO**.

Proyecto de ley número 267 de 1993. Senado.

TITULO:

“Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 90 años de la ciudad de Florencia, Caquetá, y se dictan otras disposiciones”.

Ponente para Segundo Debate:

Honorable Senador ANATOLIO QUIRA GAUÑA.

PUBLICACIONES:

SENADO : Proyecto publicado en la Gaceta número 27 de 1993.

Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 81 de 1993.

Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 99 de 1993.

IV

NEGOCIOS SUSTANCIADOS POR LA PRESIDENCIA

V

LO QUE PROPONGAN LOS HONORABLES SENADORES Y LOS SEÑORES MINISTROS DEL DESPACHO

El Presidente,

TITO EDMUNDO RUEDA GUARIN

El Primer Vicepresidente,

ALVARO PAVA CAMELO

El Segundo Vicepresidente,

JAIME VARGAS SUAREZ

El Secretario General,

PEDRO PUMAREJO VEGA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 215 DE 1992

"por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º **Naturaleza jurídica de la contribución.** La contribución de valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles por la realización de obras de interés público, cuyo pago recae sobre los propietarios o poseedores de bienes inmuebles que reciben o han de recibir beneficio por la realización de tales obras.

Artículo 2º **Hecho generador de la contribución de valorización.** Causan contribución de valorización todas aquellas obras de interés público, urbanas, suburbanas o rurales que se ejecuten por la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y cualquier entidad de derecho público autorizada legalmente, siempre que produzcan un beneficio concreto a la propiedad inmueble.

Se denomina beneficio concreto o plusvalía el mayor valor económico que adquieran o hayan de adquirir individualmente los inmuebles localizados dentro de la zona de influencia de una obra de interés público, como consecuencia de su ejecución, o el mayor bienestar de sus habitantes. En todo caso, la contribución de valorización tendrá un carácter retributivo y sólo podrá ser exigido como contraprestación por la efectiva ejecución de la obra de interés público por la cual se cobra.

Artículo 3º **Sujetos activos.** La Nación, departamentos, distritos, municipios, áreas metropolitanas, territorios indígenas, las regiones y provincias que se constituyan en entidades territoriales en virtud de la Constitución y la ley y, los demás organismos que la ley determine, podrán decretar la ejecución de obras de interés público por contribución de valorización, incluyéndolas previamente en los respectivos planes de desarrollo de que tratan los artículos 339 y siguientes de la Constitución Nacional.

Parágrafo: Las áreas metropolitanas podrán decretar contribución de valorización para las obras de interés público ejecutadas dentro de su jurisdicción, cuando así lo hayan determinado por acuerdo municipal, los Concejos de los municipios y por ordenanzas, las Asambleas de los departamentos que la conforman.

Artículo 4º **Sujetos pasivos.** Son sujetos pasivos de la contribución de valorización los poseedores o propietarios de los inmuebles beneficiados con la construcción de la obra, sobre los cuales recae la distribución de la contribución, quienes para los efectos de la presente ley se denominarán Contribuyentes.

Artículo 5º **Principios de la contribución.** Además de los principios que conforme a la Constitución y a la ley sean compatibles con la naturaleza de esta contribución, se aplicarán los de equidad, capacidad económica y beneficio concreto generado por la obra.

Artículo 6º **Requisitos previos para decretar las obras. Determinación del beneficio.** Los organismos administrativos encargados de la aplicación de la contribución de valorización, establecerán los requisitos previos a su ejecución. La entidad pública, previo a que se decreten las obras, deberá contar con un proyecto completo de las mismas, que permita elaborar técnicamente un presupuesto de construcción, con cantidades y calidades de obra previamente establecidas, de acuerdo con los planes y la estimación de costos correspondientes, para que las contribuciones se distribuyan sobre bases serias y ciertas.

Para liquidar la contribución de valorización, el mayor valor real del terreno se establecerá mediante procedimientos técnicos que reflejen la diferencia entre el avalúo inicial y el final de los predios localizados dentro de la zona de influencia, expresada en valor presente de acuerdo con el índice proyectado del costo de Obras Públicas, del DANE para el periodo en que se vaya a realizar la obra generadora del beneficio. Podrá encomendarse la estimación de la plusvalía de que trata el presente artículo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a las oficinas de catastro Municipales o Departamentales correspondientes.

Parágrafo. No se podrán decretar obras con base en iniciativas o en simples anteproyectos.

Artículo 7º **Deducciones.** Para el pago de contribución de valorización serán deducibles los pagos efectuados durante el periodo comprendido entre la ocurrencia del hecho generador y el momento de la captación del beneficio, por concepto de los impuestos sobre la propiedad que se hubieren cancelado por su propietario o poseedor.

Artículo 8º **Contribución de interés comunitario.** Establécese una contribución de interés comunitario o valorización de comunidades, por la construcción de obras de interés específico de un sector de la comunidad, zona o barrio.

Son sujetos pasivos de la contribución de interés comunitario, los beneficiarios directos de la obra.

Artículo 9º **Determinación de la contribución de interés comunitario.** La contribución de interés comunitario, será fijada por el alcalde, gobernador o por las autoridades que éstos designen, para ser administrada por la respectiva Junta Administradora Local, o por la Junta Administradora del Barrio o Junta de Acción Comunal, previa consulta hecha a los

habitantes de la zona o barrio, según el caso, quienes podrán negarla con el voto de por lo menos el 51% de los votantes.

El alcalde municipal o distrital y el Gobernador del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, o quienes éstos designen, deberán aprobar previamente a la consulta de vecinos, el plan de la obra, la distribución de la contribución y la reglamentación del sistema de votación, según solicitud que al efecto formule la respectiva junta administradora. La Junta de administración podrá contratar la construcción de la obra, la liquidación, el recaudo de la contribución y en general las labores que sean necesarias para llevar a cabo la obra.

Artículo 10. **Distribución de la contribución.** El monto de la contribución y su distribución, se determinará de acuerdo con el costo de la obra y el beneficio que ella genere en el conjunto de la zona o barrio. La distribución, liquidación y cobro se regirán por las normas de la contribución de valorización, contempladas en esta ley.

Artículo 11. **Ejecución de obras a petición de los interesados.** Los propietarios de predios rurales, urbanos o suburbanos que puedan resultar beneficiados con la ejecución de una obra de interés público, podrán solicitar al organismo competente su realización mediante la contribución de valorización, no obstante ésta no se encuentre incluida en el Plan de Desarrollo. Dicha petición deberá formularse, al menos por el 30% de los propietarios o poseedores de predios incluidos en la posible zona de influencia receptora del beneficio que pudiera generar la obra. En tales casos, la entidad de que se trate deberá efectuar con cargo a los interesados un estudio de factibilidad del cobro.

Artículo 12. **Exclusiones.** Sólo estarán excluidos de la contribución de valorización causada por obras de interés público nacional, los predios de uso público y aquellos amparados para este efecto por convenciones o tratados internacionales y las contempladas en el Concordato con la Santa Sede mientras tenga vigencia. Las entidades territoriales podrán determinar extensiones por las respectivas Asambleas o Concejos.

Parágrafo. Se aplicarán factores de corrección por estratos socio-económicos (0, 1, 2) por topografía, por forma, por retiros de quebradas, por paso de líneas de alta tensión, por acceso, por proximidad al paso de oleoductos y obviamente el beneficio mayor o menor, factores que mitigan y hacen más equitativa la distribución de los gravámenes.

Artículo 13. **Base gravable.** La base gravable para liquidar la contribución de valorización, se determinará por el costo de la respectiva obra y límite máximo para el cobro será la tercera parte del beneficio concreto que ella

produzca a cada inmueble que ha de ser gravado, entendiéndose por costo de la obra vado, entendiéndose por costo de la obra todas las erogaciones directas e indirectas que la obra requiera, adicionadas hasta en un veinte por ciento (20%) para gastos de administración, distribución y recaudo de la contratación, en un cinco por ciento (5%) más con destino a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, porcentaje que deberá emplearse para prevenir o reparar el deterioro ecológico causado por la obra.

Artículo 14. Liquidación de la obra. Toda obra debe ser objeto de liquidación parcial, una vez expirado el plazo para su ejecución fijado en el correspondiente acto administrativo con el fin de conocer su estado financiero.

Artículo 15. Facultades de las entidades territoriales. Corresponde a las entidades territoriales regular las siguientes materias: formas y medios de participación de la comunidad, criterios, coeficiente y factores de distribución, competencias, manejo del déficit o superávit, régimen de exenciones, descuentos por pronto pago y demás aspectos de la contribución de valorización no contemplados en esta ley y, en general, todo aquello que tenga que ver con aspectos procedimentales.

Artículo 16. Zona de influencia. La extensión territorial situada dentro de los límites hasta donde lleguen los efectos del beneficio de la obra, se denomina "Zona de Influencia", y ésta deberá fijarse en el estudio que sobre la viabilidad técnica del cobro del gravamen, efectúe el organismo competente. Si por las condiciones propias o especiales de un inmueble, éste a pesar de encontrarse dentro de la zona de influencia no recibiere ningún beneficio por la obra, no podrá gravarse con la contribución de valorización. Tampoco será objeto de cobro de esta contribución el beneficio general que se ocasione como consecuencia del esfuerzo social o estatal, para atender las necesidades colectivas de mejoramiento de un sector territorial o con finalidad de servicio público en general, sino se deriva de él una plusvalía individualizable y cuantificable económicamente beneficio concreto a que se refiere el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 17. Distribución total o parcial de la contribución. La contribución de valorización podrá distribuirse, por la totalidad, por una parte o por un porcentaje del costo de la obra, en proporción al mayor valor que adquieran o hayan de adquirir los inmuebles ubicados en el área de influencia de la misma.

Artículo 18. Oportunidad de la distribución. La distribución podrá hacerse efectiva antes, durante o después de la construcción de la obra o conjunto de obras. Si la distribución se hace antes de la iniciación de la obra, la entidad u organismo competente dispondrá de un plazo máximo de un año para iniciar su construcción, contado a partir de la fecha de pago de la primera o única cuota, en caso contrario, procede la devolución de la suma cancelada, y el reconocimiento de intereses, desde el momento del pago hasta la fecha de su devolución. En estos casos no habrá lugar a cobrar nuevamente valorización.

Parágrafo. Para el reconocimiento del interés de que trata este artículo, se utilizará la tasa de interés que se reconozca sobre los depósitos a término fijo, con vencimiento trimestral.

Cuando la distribución se lleva a cabo antes de la iniciación, o durante la construcción de obras, los dineros de los contribuyentes podrán administrarse a través de una **fiducia** donde el dinero además de generar intereses, se utilice únicamente para la construcción de las obras especificadas en el acto administrativo que las decretó.

Artículo 19. El procedimiento para efectuar la liquidación, distribución y recaudo de la

contribución de valorización. Se establecerá por el reglamento que se expida, mediante decreto, ordenanza o acuerdo, conforme a los parámetros establecidos por esta ley, y dando en todo caso participación a los contribuyentes dentro del proceso, para presentar sus objeciones. Dicho procedimiento, se iniciará por acto administrativo que decreta la factibilidad del cobro de la contribución de valorización por una obra de interés público.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley también se entenderán por obras de interés público objeto de contribución de valorización los planes o conjuntos de obras civiles, de servicios públicos o de ornato o amoblamiento, con tal que cada uno de las que lo integran produzcan un beneficio concreto a las propiedades raíces ubicadas en las zonas de influencia.

Artículo 20. Representación de los propietarios. Los propietarios o poseedores de los inmuebles que han de ser gravados con contribución de valorización, deberán ser convocados previamente por la entidad u organismo competente, mediante emplazamiento publicado en medios de amplia circulación o audiencia, para que participen en la actuación administrativa, eligiendo uno o varios representantes. La representación de los propietarios tiene por objeto que se expresen sus intereses en el trámite administrativo de imposición del gravamen debiendo ser consultados para la delimitación de la zona de influencia, la determinación de la base gravable, la estimación del presupuesto de la obra, los factores que inciden en la cuantificación del beneficio y la expedición del acto de distribución. Las objeciones que sobre cualquiera de estos aspectos, formulen por escrito los representantes de los propietarios, deberán ser respondidas en la misma forma por la entidad competente, motivando aquellas que desestime.

Parágrafo. El decreto, la ordenanza o el acuerdo, según el nivel de que se trate reglamentará el procedimiento y término para el pronunciamiento del organismo competente.

Artículo 21. Criterios de contribución. En el proceso para la distribución, además de los criterios técnicos, se aplicarán los coeficientes, factores u otros métodos de distribución, censos y avalúos catastrales, que a juicio de las entidades competentes, permitan estimar objetivamente el beneficio económico generado por la construcción de la obra, observando en todo caso, los principios de equidad, beneficio y capacidad de pago a que se refiere la presente ley.

Artículo 22. Acto de distribución de la contribución. La distribución de la contribución se hará mediante acto administrativo que deberá contener entre otros, los siguientes aspectos:

- Descripción de la obra;
- Descripción de la zona de influencia;
- La programación y el plazo de la construcción de las obras;
- Asignación provisional de las contribuciones a los propietarios y poseedores beneficiados con la obra, identificando previamente los predios gravados, los propietarios y poseedores y el monto individual de la contribución;
- Criterios, coeficientes y factores de distribución. Cuota inicial, plazos y formas de pago;
- Número y valor de las cuotas, intereses de financiación y de mora, formalidades legales para la ampliación de los plazos de acuerdos de pago, competencias, régimen de excepciones y descuentos por pronto pago;
- Determinación del procedimiento técnico empleado para la tasación del beneficio;
- Notificaciones y recursos;
- Obligatoriedad de inscribir el gravamen o sus modificaciones, en las Oficinas de Registro de Instrumento Público o Privado;

Artículo 23. Recursos por la vía gubernativa. Los actos administrativos de causación y de distribución de la contribución de valorización, serán susceptibles de los recursos establecidos para agotar la vía gubernativa, en la forma y términos previstos en el Código Contencioso Administrativo y demás normas que lo modifiquen, complementen o sustituya.

Artículo 24. Inscripción del gravamen. El acto administrativo de distribución que contenga la asignación de las contribuciones individuales, así como los de modificaciones, deberán inscribirse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes.

Parágrafo. Para el cumplimiento de lo establecido en este artículo, los Registradores de Instrumentos Públicos, efectuarán el registro de las contribuciones de valorización en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. El incumplimiento de esta disposición constituirá causal de mala conducta para el funcionario competente.

Artículo 25. Requisitos para registrar los cambios de propiedad. La inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo a que corresponde el inmueble, de los actos por medio de los cuales se grave o cambie la propiedad de los bienes raíces, estará sujeta a que previamente se acredite o garantice el pago de la contribución de valorización.

Artículo 26. Exigibilidad. La contribución de valorización se hace exigible una vez ejecutoriado el acto administrativo que la distribuye y, su pago deberá distribuirse en cuotas por parte de la entidad correspondiente.

El incumplimiento en el pago de cuatro cuotas hará exigible la totalidad de la obligación.

Artículo 27. Descuento por pronto pago y acuerdos de pago. La entidad competente, podrá efectuar descuentos por pronto pago y realizar acuerdos de pago con los contribuyentes incumplidos, reglamentando el procedimiento para este efecto.

Artículo 28. Intereses de financiación. Podrán exigirse intereses de financiación sobre saldos pendientes de pago y correspondientes a cuotas aún no vencidas, los cuales no podrán exceder el interés bancario corriente.

Artículo 29. Causación de interés por mora en el pago. Los sujetos pasivos de la contribución que no la cancelen oportunamente, deben pagar intereses moratorios, por cada mes o fracción de mes, calendario de retardo en el pago, a la tasa de interés que señale el respectivo sujeto activo que será la correspondiente a la tasa de los depósitos a término fijo con vencimiento trimestral.

Artículo 30. Título ejecutivo. El acto administrativo de distribución de contribución de valorización, debidamente ejecutoriado y los que lo modifiquen o adicionen, constituyen título ejecutivo. Para el ejercicio de las funciones de cobro, los sujetos activos quedarán investidos de la potestad de ejercer la jurisdicción coactiva.

Artículo 31. Recaudo de la contribución. Las entidades competentes podrán adelantar el cobro de las contribuciones directamente o por contrato. Para el cumplimiento de este objetivo podrán celebrar encargos de gestión que garanticen el eficiente manejo de estos recursos.

Artículo 32. Efectos de la liquidación de una obra. Si liquidada una obra se presenta superávit, éste se destinará a la construcción de otras obras de interés general. De presentarse déficit, éste se atenderá con recursos propios de la Nación, de las entidades territoriales, áreas metropolitanas o entidades de derecho público autorizadas legalmente, según sea el caso.

No habrá lugar a redistribuir sumas adicionales entre los contribuyentes a causa del incremento en los costos de la obra no previstos en el presupuesto de la obra que sirvió de base para fijar el monto distribuible.

Artículo 33. **Cesión de la contribución a las ejecuciones de obras de interés público, de entidades territoriales.** Cuando se trate de la rácter nacional que causen valorización, podrá cederse dicha contribución a los entes territoriales y áreas metropolitanas hasta el monto del beneficio obtenido dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Para dar aplicación a lo establecido en este artículo, el Gobierno Nacional celebrará contratos interadministrativos con los respectivos entes territoriales. Lo recaudado por este concepto será invertido en otras obras de interés público.

Parágrafo. El recaudo de la contribución de valorización cedida a los entes territoriales será un factor a ponderar dentro de los conceptos de eficiencia y esfuerzo fiscal, para efectos de la distribución de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Artículo 34. **Forma de pago.** El pago de la contribución de valorización, podrá realizarse

en dinero o en especie mediante dación en pago de bienes muebles o inmuebles.

Será aceptado como dinero, el otorgamiento de títulos o papeles representativos de valor, de reconocida aceptación en el mercado financiero.

Artículo 35. Las situaciones no reguladas por la presente ley serán reglamentadas por las Asambleas y los Concejos respetando las disposiciones generales previstas en los artículos anteriores.

Artículo 36. **Vigencia y derogatorias.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias, en especial las contenidas en las Leyes 25 de 1921; 51 de 1926; 107 de 1936; artículo 7º de la Ley 113 de 1937; 63 de 1938, artículos 1º y 2º; Ley 1ª de 1943; 25 de 1959; 29 de 1963; Ley 1ª de 1975; artículos 106, 107, 108, 109, 110, 111 de la Ley 9ª de 1989; artículo 28 de la Ley 3ª de 1991; Decretos legislativos 219 de 1923 en su artículo 2º; 1957 de 1951, artículo 2º; 868 de 1956; 1604 de 1966 y sus reglamentarios.

Aspectos comunes a los proyectos.

1. Definición.
2. Hecho generador.
3. Sujetos activos.
4. Sujetos pasivos.
5. Principios.
6. Acto administrativo que ordena la valoración.
7. Requisitos previos a la decretación.
8. Oportunidad de la distribución.
9. Contenido del acto administrativo de la distribución.
10. Liquidación individual de la distribución.
11. Requisito parcial de la obra.
12. Facultades a los entes territoriales.
13. Cesión de la contribución a los entes territoriales.
14. Distribución total o parcial de la contribución.
15. Contribución de carácter real.

	Gobierno	Andrés Pastrana	Armando Echeverry
1. Naturaleza jurídica.	<ul style="list-style-type: none"> - Gravamen real por O.P. - Recae sobre propietario o poseedores de inmuebles. - Que reciben o han de recibir beneficio 	IDEM	IDEM
2. Hecho generador.	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor beneficio económico por ejecución de la obra (plusvalía). - Mayor bienestar de los habitantes. 	IDEM	<ul style="list-style-type: none"> - Contribución de carácter retributivo. - Beneficio determinado por procedimientos técnicos. - Diferencias de avalúos.
4. Sujeto pasivo.	<ul style="list-style-type: none"> - Poseedores o propietarios de inmuebles beneficiados por la obra. 	IDEM	IDEM
3. Sujeto activo	<ul style="list-style-type: none"> - Deptos., Distritos, Municipios. Isla de San Andrés. - Decreten obras incluidas Plan Desarrollo. - O que la soliciten propietarios o poseedores (30%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nación. - Comunidad 50%. - Cualquier ente público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nación - territorios nacionales. - Mayoría de los concejos que se encuentren dentro del área metropolitana. - Comunidad 50%.
6. Acto administrativo que ordena la obra.	<ul style="list-style-type: none"> - Acto que ordena iniciar una obra por valorización. - Inicia proceso de liquidación, distribución y cobro. (Previo estudio de prefactibilidad). 	<p>Contendrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción obra. - Zona de influencia. - Programación y plazo de construcción - Estudio catastral. 	IDEM
5. Principios.		<ul style="list-style-type: none"> - Beneficio generado por obras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad - Capacidad económica - Beneficio concreto generado por obras.
7. Requisitos previos a la decretación de la obra.	<p>Establecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zona de influencia. - Presupuesto de la obra. - Demás requisitos previos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con proyecto completo de la obra. - Con base en el proyecto, elaborar técnicamente presupuesto de construcción. - Cantidades y calidades de obra establecidas de acuerdo con planos. - Estimar los costos correspondientes para distribuir las contribuciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer el mayor valor real del terreno mediante procedimientos técnicos que reflejen la diferencia entre el avalúo inicial y final de los predios localizados en la zona de influencia. - Según índice proyectado del costo de OO. PP. del DANE para el periodo en que se vaya a realizar la obra. - IGAC., y Oficina de Catastro ...
8. Oportunidades de la distribución.	<ul style="list-style-type: none"> - Antes - durante o un año después de fecha de terminación. - Antes: la obra se debe iniciar dentro del año siguiente a la fecha de pago de la primera o única cuota. - Si no se inicia durante este lapso, se devuelven los dineros con intereses. 	<ul style="list-style-type: none"> - Antes - durante o después de la ejecución. - Antes o durante: Los dineros que cancelen los contribuyentes deben ser administrados a través de fiducia. - El dinero debe generar intereses. - Debe ser utilizado únicamente para la construcción de las obras decretadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un año antes de la iniciación o durante la ejecución. - Antes: La obra debe iniciarse dentro del año siguiente. - Si se suspende la ejecución por un lapso superior a un año se devolverán los dineros recaudados con intereses y no puede cobrarse nuevamente valorización. - Devolución de intereses. DTF., trimestral vencido.
9. Contenido del acto administrativo de distribución.	<ul style="list-style-type: none"> - Descripción de la obra. - Costo total de la obra y conceptos técnico-económicos - Descripción zona de influencia. - Programación y plazo de construcción de la obra. - Monto individual de la contribución y asignación provisional a los propietarios o poseedores. - Plazos y forma de pago. - Determinación del procedimiento técnico-emporado para tasación del beneficio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descripción obra o conjunto de obras. - Descripción zona de influencia. - Programación y plazo de construcción obra. - Monto individual y asignación provisional de la contribución, a los propietarios y/o poseedores. - Identificación del predio gravado - Placa y forma de pago. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descripción de la obra. - Descripción zona de influencia. - Programación y plazo de construcción de obras. - Asignación provisional de contribuciones, identificando: Precios gravados. Poseedores y propietarios. Monto individual contribución. Criterios, coeficientes y factores de distribución. - Cuota inicial, plazos y forma de pago. - Número y valor de las cuotas, intereses de financiación y mora, ampliación de plazos, acuerdos de pago, descuentos por pronto pago, etc. - Procedimiento técnico para tasación del beneficio. - Notificación y recursos. - Inscripción en el registro.

Gobierno

Andrés Pastrana

Armando Echeverry

<p>10. Liquidación individual de la contribución.</p>	<p>Se tendrá como: Base impositiva: El costo de la respectiva obra. Límite: El beneficio que produzca sobre los inmuebles o sobre el bienestar de los habitantes.</p>	<p>Base impositiva: El costo de la obra o conjunto de obras Límites: El beneficio que produzca sobre los inmuebles sometidos a gravamen. Costo: Inversión que la obra requiera, incluido financiamiento, porcentaje para imprevistos y hasta 30% más para gastos de distribución y recaudo.</p>	<p>Base gravable Se determine por el costo de la obra. Límite Tercera parte del beneficio que la obra produzca a cada inmueble gravado. Costo de la obra Erogaciones directas o indirectas que la obra requiera adicionadas hasta en un 25%, así: 20%: Gastos de administración, distribución y recaudo. 5%: Conservación del medio ambiente y recursos renovables para prevenir o reparar el deterioro ecológico causado con la obra.</p>
<p>11. Liquidación parcial de la obra.</p>	<p>Una vez expirado el plazo fijado para la ejecución de la obra en el correspondiente acto administrativo, toda obra debe ser liquidada parcialmente. Fin: Conocer su estado financiero.</p>	<p>Una vez expirado el plazo fijado para la ejecución de la obra en el correspondiente acto administrativo, toda obra debe ser liquidada parcialmente.</p>	
<p>12. Facultades de las Entidades Territoriales (Definición de Entidades Territoriales, C.N. Art. 286).</p>	<p>Regula: — Formas y medios de participación de la comunidad. — Criterios distribución. — Competencia manejo (superávit, déficit). — Régimen exenciones — Descuentos pronto pago — Aspectos contribución de valorización, no contemplados en la ley. — En general, tenga que ver aspectos procedimientos.</p>	<p>Regula: — Formas y medios de participación de la comunidad — Competencia manejo (superávit, déficit) — Procedimiento recursos admón.</p>	
<p>13. Cesión de la contribución a entes territoriales (C.N., artículo 287, numeral 3).</p>	<p>Ceder: Obras de carácter nacional: Entes territoriales hasta el monto de beneficio obtenido dentro de su jurisdicción. Recaudo: — Contribución cedida será ponderada para los efectos de la distribución de recursos y competencia. (C. N. artículo 356).</p>	<p>Obras de carácter nacional: Se tiene en cuenta: beneficio obtenido en su jurisdicción.</p>	<p>Ceder: Hasta el monto del beneficio obtenido en su jurisdicción. Cede a los entes territoriales, recauda y reinvierte.</p>
<p>14. Distribución total o parcial de la contribución.</p>		<p>Contribución podrá distribuirse: — Totalidad o en parte para el área urbana y rural. La Nación o ente territorial podrá disponer que por razones de equidad. Se distribuye contribución sobre parte de la obra, porcentaje de la obra.</p>	<p>Distribuirse: Totalidad, parte o porcentaje en el costo de la obra. En proporción al mayor valor que adquiera los inmuebles ubicados en la zona de influencia.</p>
<p>15. Contribución de carácter real.</p>	<p>Contribución constituye gravamen de carácter Real. Liquidada la contribución se inscribe en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p>		<p>La liquidación de contribución se inscribe en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Folio Matricula Inmobiliaria.</p>

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Actualmente cursan en el Senado de la República los Proyectos de ley 215, 220, presentados por los Senadores Andrés Pastrana Arango y Armando Echeverry Jiménez, "por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización", y el Proyecto de ley 120, "por la cual se adopta el Régimen Tributario de las entidades Territoriales", en lo relacionado en sus Capítulos III y VI denominado "contribución de valorización", presentado por el Gobierno Nacional.

Es importante destacar algunos aspectos que se han llegado a tener muy concretos por parte del IV Seminario Nacional de la Asociación Nacional de Oficinas de Valorización, AVAL, realizado recientemente en la ciudad de Bucaramanga, donde se analizaron las similitudes o puntos de convergencia de los tres proyectos de ley y algunas recomendaciones que se han tenido muy en cuenta en la presentación de la ponencia.

Por eso esta ponencia trata de presentar en forma unificada las diferentes ideas desarrolladas por los proponentes y por los directores de las oficinas de valorización que intervinieron en el seminario arriba citado.

Cabe destacar que la controversia generada por la negativa de incluir en nuestra legislación, el cobro de la contribución de Valorización por Beneficio General, ha sido liderada por los dos Senadores autores del proyecto y por la Asociación Nacional de Oficina de Valorización, AVAL. No se concibe que predios sin recibir beneficio o plusvalía (mayor valor) por la ejecución de una obra por valorización sean gravados con la contribución. Este solo hecho desvirtúa la filosofía de la contribución que es eminentemente retributiva. Consideramos que si el legislador insiste en obtener recursos por este medio, convierte la contribución en un impuesto y en ese caso, por ejemplo, es mejor argumentar el cobro del Impuesto Predial, para evitar acabar con una herramienta que ha sido eficaz en varias ciudades del país para ejecutar obras de interés público.

Es digno de destacar el valioso aporte de INVAL, Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín, el Departamento de Cundinamarca (Bogotá), Valle del Cauca (Cali), Caldas (Manizales), Risaralda (Pereira), Quindío (Armenia) y Santander del Sur (Bucaramanga), la Costa Atlántica, entre otros, para el enriquecimiento de este proyecto de ley.

Entre los aspectos comunes a los proyectos de ley, se destacan los siguientes puntos:

1. Definición.
2. Hecho generador.
3. Sujetos activos.
4. Sujetos pasivos.
5. Principios.
6. Acto administrativo que ordena la valorización.
7. Requisitos previos a la decretación.
8. Oportunidad de la distribución.
9. Contenido del acto administrativo de la distribución.
10. Liquidación individual de la distribución.
11. Requisito parcial de la obra.
12. Facultades a los entes territoriales.
13. Cesión de la contribución a los entes territoriales.
14. Distribución total o parcial de la contribución.
15. Contribución de carácter real.

La contribución de valorización ha constituido en diversos países y en muchas regiones de Colombia un eficaz sistema financiero de derecho público para la construcción de obras de infraestructura básica, tanto urbana como rural. Su origen está íntimamente ligado al concepto de impedir el enriquecimiento ocioso de los propietario de los inmuebles beneficiados para la construcción de obras de infraestructura a expensas de la comunidad.

La contribución de valorización constituye indudablemente una extraordinaria herramienta de desarrollo económico y social, que permite la ejecución de obras de interés público a través del aporte dinerario individual con que participan porcentualmente los propietarios o poseedores de los bienes raíces beneficiados con ella, a título de contraprestación por el beneficio recibido. Pero tal instrumento debe ser utilizado con mesura y claridad conceptual, para no desvirtuar su significado ni convertir el recurso en un impuesto más, con que se agobie tributariamente al pueblo colombiano, castigándolo por la culpa de poseer un inmueble en el casco urbano o fuera de él.

La contribución de valorización no es un impuesto, porque no se paga para atender a los gastos generales de la administración, sino que ha tenido como finalidad la construcción de obras que beneficie el **patrimonio inmobiliario del contribuyente**. Es decir, además del hecho material de la construcción de la obra de interés público, debe producirse un hecho económico, como es el beneficio de la propiedad inmobiliaria, lo que permite al propietario atender su pago sin disminuir su patrimonio.

Los diversos impuestos que se han venido creando tales como la contribución por beneficio general, para la ciudad de Santafé de Bogotá y la de desarrollo municipal de que hablan las Leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991, bajo el sofisma de distracción de ser contribuciones, así lo demuestran.

La contribución de valorización, incorporada a nuestra legislación desde 1887, cuando el Consejo Nacional Legislativo autorizó al Gobierno Nacional mediante la Ley 23, para adelantar obras encaminadas a prevenir las inundaciones causadas por los ríos que bañasen más de un departamento o por los lagos que recibiesen afluentes de más de uno de ellos, con el recaudo entre los propietarios de los terrenos inundados, de la suma a que ascendía el presupuesto estimado de las obras públicas, tenía como objeto, distribuir el beneficio logrado con el esfuerzo estatal, entre los predios y sus propietarios, de tal manera que le retribuyan al Estado parte de ese beneficio económico recibido por la determinada obra.

Ejemplo de ello lo constituye también la Ley 25 de 1921 que estableció en su artículo 3º, el impuesto directo de valorización, como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficiaran con la ejecución de obras de interés público local.

Pero entonces, como ahora, el presupuesto legal implica que el gravamen de valorización alcanzara exclusivamente los inmuebles mejorados valorativamente con la realización de las obras por las cuales se cobraba y excluía la presunción de un beneficio general o abstracto, más de índole social que económico.

La Ley 195 de 1936 autorizó al Concejo Municipal de Bogotá, para dictar medidas conducentes a hacer efectiva en favor del municipio la contribución creada por medio del artículo 3º de la Ley 25 de 1921 y para determinar su inversión.

Por su parte, la Ley 113 de 1937, introdujo expresamente en la legislación el concepto de plusvalía, entendido como el mayor valor adquirido por las propiedades raíces urbanas como consecuencia de la pavimentación de determinadas vías públicas.

Más adelante, la Ley 1ª de 1943 ocultó a las municipalidades para exigir el impuesto de valorización establecido por la Ley 25 de 1921 y la 195 de 1936, teniendo en cuenta el mayor valor que recibieran los predios favorecidos con las obras de servicio público, bien que hubieran sido ejecutadas por el municipio o por la Nación, el departamento o cualquier otra entidad de carácter público.

El Decreto legislativo 1957 de 1951 autorizó al Gobierno para dictar normas sobre aplicación, liquidación y recaudación de la contribución de valorización.

La Ley 25 de 1959 consagró en su artículo 21, la obligatoriedad de incluir dentro del costo total de las obras el capital invertido en su estudio y construcción, los intereses del capital y los gastos de administración, distribuyéndose dicho costo entre las propiedades, en proporción al beneficio recibido con la ejecución de las obras, y autorizó la imposición de la contribución por obras agrarias. Todos estos preceptos, tuvieron en cuenta el incremento valorativo real de las propiedades raíces enriquecidas con la construcción de obras, por parte de la Administración.

La proporcionalidad del beneficio limitado a las facultades conferidas por las mismas leyes para imponer la contribución, siendo en todos los casos indispensable que el **beneficio económico** fuera concreto, individual y definitivamente cuantificable. Las anteriores disposiciones sirvieron de soporte al Decreto-ley 1604 de 1966; al cual le otorgó carácter permanente la Ley 48 de 1969.

Por mandato suyo se hizo extensivo el cobro de la valorización a todas las obras de interés público ejecutadas indistintamente por la Nación, por los Departamentos, por el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público, siempre y cuando se beneficiara con ellas la propiedad inmueble y se cambió la denominación impuesto por la de **contribución**.

Este cambio nominativo, se soporta en el hecho de que la naturaleza del impuesto implica una carga económica para el sujeto que la soporta, sin contraprestación directa del Estado, que puede disponer libremente del producto del recaudo, en tanto que, la contribución de valorización trae consigo una obligación correlativa para la Administración de construir la obra por la que cobró el gravamen y la que ésta genere una plusvalía a los predios de la zona de influencia en la que se encuentran ubicadas.

El mismo decreto-ley preceptuó que: "para liquidar la contribución de valorización se tendrán 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".

En desarrollo de este principio, el denominado **Estatuto Orgánico** de la Contribución de Valorización en el orden nacional, o Decreto reglamentario 1394 de 1970, estableció como límite superior de la contribución el valor del beneficio individual, entendiendo por beneficio el mayor valor adquirido por el respectivo inmueble, en virtud de la obra y ordenó elaborar un estudio sobre la plusvalía recibida o que fuere a recibir la totalidad del área dentro de la cual se encuentren comprendidos los inmuebles incluidos en forma directa o refleja por la obra. Pero **todo** ello, lo condicionó a la prohibición de distribuir a modo de valorización, una cuantía determinada que resulte superior al beneficio que la obra produzca a los inmuebles gravados.

Y más aún, dijo el precepto legal que cuando del estudio que permita fijar la cuantía total del presupuesto que incluya todas las inversiones que la obra haya demandado por concepto de adquisición de zonas de terreno de construcción de instalaciones, de indemnización, de imprevistos y gastos generales de administración, adicionadas hasta un 30% para gastos de distribución y recaudación, resulte que la cuantía a distribuirse es mayor que el beneficio que se va a recibir, deberá disminuirse la cuantía hasta el verdadero monto del beneficio, que será el límite de la base impositiva. Así las cosas, si por las condiciones propias y especiales de un inmueble y encontrándose dentro del área de influencia de la obra que se va a cobrar no se bene-

ficia con ella, no podrá ser objeto del gravamen de valorización.

De tal manera, resulta claro estimados colegas, que el beneficio que se cobra no es el **general** y que éste no constituye presupuesto válido, para que la Administración Pública haga uso de él y distribuya indiscriminadamente una contribución de valorización entre predios, cuando muchos de ellos no están recibiendo un beneficio económico real. El beneficio que recibe la comunidad derivado de la planeación de apertura de algunas vías de comunicación y la construcción de obras de interés social es un beneficio social que mejora evidentemente las condiciones de vida del conglomerado, pero que no tiene que retribuir al Estado a través de la valorización. Para ello hay otros tributos. Si esto que se ha planteado tiene aplicación para la Nación, también la tiene para entidades territoriales y demás organismos y entidades encargadas de aplicar las normas de la **Ley Marco**.

En efecto, el Decreto legislativo 868 de 1956 autorizó a los municipios que tuvieran rentas anuales propias superiores a los dos millones para establecer, distribuir y reglamentar el impuesto de valorización de que trataba la Ley 1ª de 1943, con fundamento en la capacidad económica de la tierra y los facultó para distribuirlo en la totalidad del área urbana y de la rural, o en una parte cualquiera de ellas o aisladamente y fijó su forma de distribución. No quiere ello decir, que fundamentados en la capacidad económica de la tierra, los municipios queden exonerados de observar el criterio del beneficio real, individual, pues no se trata de criterios excluyentes. Tampoco, que independientemente de la plusvalía que produzcan, todas las obras públicas sean susceptibles de recuperarse en lo atinente a sus costos, por el sistema de valorización.

Y mucho menos que el beneficio general pueda individualizarse al distribuir el costo total que representa la ejecución de una obra de interés público por sectores de población y por categorías, o que su graduación obedezca a diferentes áreas de beneficio. No, ello equivaldría a desconocer el espíritu que el legislador de todas las épocas quiso imprimirle a la contribución de valorización.

El principio fundamental que rige la normatividad vigente, es pues el que "toda obra pública para que tenga justificación técnica y económica, debe traer beneficio a la comunidad" y en consecuencia parte de estos beneficios recibidos en forma de plusvalía, deben ser retribuidos al Estado por el propietario del inmueble. El que uno u otro asuma íntegramente el beneficio, bien porque no se le cobre al propietario la parte del costo de la obra que pueda corresponderle, conforme al mayor valor adquirido por su inmueble, o porque el Estado le exija la total devolución del incremento de su valor, puede generar un enriquecimiento sin causa. Ahora bien la irrigación del gravamen puede tener amplísima cobertura dentro o fuera del área urbana, pues no existen áreas vedadas a la administración para la distribución del gravamen y aún así debe preservarse la directa relación entre la redistribución y el beneficio.

La valorización, busca castigar el sobrevalor que reciben ordinariamente los inmuebles, obligándolos a compartir con la administración parte de ese beneficio, de lo contrario nos veríamos enfrentados a la desnaturalización de sus objetivos y a la desvertebración de los criterios de equidad y de justicia distributiva que deben orientar al impuesto, como bien lo dijo el Consejo de Estado en sentencia calendada el 24 de octubre de 1964.

Basado en las anteriores consideraciones y atendiendo las razones de equidad que deben existir para la causación de la contribución de valorización; las necesidades de regular de una vez por todas este sistema fiscal, de

una manera unificada, para prevenir la proliferación de gravámenes por el mismo concepto, que se observan en las leyes vigentes y en los proyectos de ley actualmente en curso y para desarrollar los preceptos de la nueva Constitución que exigen un reordenamiento legal, presente a su consideración esta ponencia, que recoge los parámetros conceptuales de la denominada contribución de valorización y las diversas propuestas legislativas en trámite complementándolas con los criterios que deben adoptarse para garantizar la justicia distributiva del gravamen. Con una ley en tal sentido se daría respuesta a la aspiración nacional de contar con unos recursos fundamentales para los fiscos de las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las entidades de derecho público autorizadas legalmente; se facilitaría el cumplimiento del fin social del Estado de mejorar la calidad de vida de la población y se daría cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Nacional en los siguientes artículos:

Artículo 82. Que dispone la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística.

Artículo 317. Que autoriza la imposición de la contribución de valorización por parte de los municipios y otras entidades públicas y ordena que se estime por la ley un porcentaje de estos tributos, con destino a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales no renovables.

Artículo 338. Que reitera la capacidad legal del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales para imponer contribuciones, como participación de los sujetos pasivos de la contribución en los beneficios que se le proporcionen; establece la obligatoriedad para ellos, de fijar los sujetos activos y pasivos de las contribuciones, los hechos, las bases gravables y las tarifas impositivas, autorizándolos para ceder la determinación de estas últimas a las autoridades pero manteniendo bajo su responsabilidad, la determinación del sistema y método para definir costos y beneficios, así como la forma del reparto.

Ordena igualmente este artículo, que los hechos que generen la base de la contribución, solo pueden ser tenidos en cuenta a partir del periodo que comienza después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

La ponencia que se somete a tan ilustrado análisis, se fundamenta en tales normas constitucionales y en la conveniencia de contar con una Ley Marco en la materia y se caracteriza por:

OBJETIVOS DEL PROYECTO

1. Unificar los diversos conceptos que sobre la contribución de valorización se han venido esgrimiendo, para permitir el cobro de todas las obras que se ejecuten como producto del esfuerzo social o estatal, denominadas "Contribución de Desarrollo Municipal", "Contribución de Interés Comunitario" o "Valorización de Comunidades", etc.

Siendo esta última un motor de desarrollo en donde se permita abrir la posibilidad de que no solamente se valore a las propiedades inmuebles sino a la comunidad misma. El proyecto beneficiaría a la gran mayoría de propietarios de apartamentos y viviendas ubicados en los estratos medios y medio-bajo. Muchas veces las obras de infraestructura no llegan a las comunidades de escasos recursos, no podemos legislar solo para los grandes, sabiendo que existen más de ochocientos (800) municipios en el país, tendríamos que respetar por lo tanto la autonomía y la descentralización de las regiones.

2. Desarrollar los artículos 82, 317, 338 de la Constitución Nacional.

3. Regular la contribución a nivel nacional y territorial, incorporando las áreas metro-

politanas y las entidades de derecho público autorizadas por la ley, en los sujetos activos de la valorización, para facilitarles a todos recurrir a la contribución de valorización como mecanismo fiscal sin violentar los derechos de los contribuyentes.

4. Fijar el carácter retributivo del gravamen de manera tal, que se recaude la contribución de valorización por obras que efectivamente se realicen y a prorrata del verdadero beneficio económico recibido por los predios localizados en las áreas de influencia de las obras, sin trasladarle al ciudadano, el beneficio de quienes no tengan capacidad de pago.

5. Definir los sujetos activos, incluyendo como tales a las áreas metropolitanas; los pasivos, los hechos, la base gravable y el método para la fijación de las tarifas que ordena la Constitución Nacional.

6. Complementar los principios reguladores del gravamen con los de equidad distributiva y capacidad de pago además de la plusvalía de que se habla en las Leyes 9 de 1989 y 3 de 1991.

7. Permitir que los propios interesados soliciten la ejecución de obras por valorización, que no se hubieren incluido en el Plan de Desarrollo.

8. Fijar la base gravable, destinando un 5% del recaudo para conservación del ambiente y de los recursos naturales.

9. Definir la zona de influencia y prohibir que se cobre el beneficio general o social, por el sistema de valorización.

10. Establecer plazos penitorios para el cobro del gravamen y señalar la posibilidad de devolver los dineros pagados por valorización con intereses moratorios, en caso de incumplimiento por parte de la administración.

11. Establecer la obligación de permitir y garantizar la participación de los posibles contribuyentes a través de la figura del representante de los propietarios, para todas las instancias del proceso de imposición de la contribución y la de motivar las objeciones de los representantes que la entidad distribuidora hubiere desestimado en las diversas etapas del trámite.

12. Actualizar y complementar los criterios de distribución, señalando la obligatoriedad de tener en cuenta los censos y avalúos catastrales que deberán actualizarse.

13. Incorporar conceptos novedosos, en materia de intereses de financiación y de mora.

14. Abrir la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, con los contribuyentes incumplidos y otorgar descuentos por pronto pago a los demás.

15. Prever la inscripción del gravamen en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados y permitir transacciones en la propiedad garantizando por otros medios distintos al registro, el pago de la contribución.

16. Permitir los encargos de gestión para el cobro del gravamen.

17. Conservar la posibilidad consagrada en nuestra legislación, de ceder la Contribución Nacional a los municipios.

18. Incorporar a la legislación tributaria la posibilidad de pagar en dinero, en especie o con tarjetas u otros títulos valores, las contribuciones.

19. Impedir los reajustes en el valor de las cuotas de valorización ya distribuidas, en razón del incremento en los costos de ejecución de las obras de interés público, derivados de la tardanza en su realización.

De los honorables Senadores: Dése primer debate al Proyecto de ley, "por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización".

María Isabel Cruz Velasco, Coordinador ponente. **Fuad Char Abdala**.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 2º Del segundo inciso, eliminar último párrafo:

"En todo caso, la contribución de valorización tendrá un carácter retributivo y sólo podrá ser exigido como contraprestación por la efectiva ejecución de la obra de interés público por la cual se cobra".

Artículo nuevo. **Contribución por beneficio general.** Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán decretar contribución por beneficio general.

Parágrafo. En todo caso, se excluye de la contribución, la vivienda de interés social, las unidades agrícolas de fomento y las casas de habitación de personas mayores de 65 años.

Presentado por el ponente:

Fuad Char Abdala,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 14 de abril de 1993.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 215 Senado de 1992, "por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización", con pliego de modificaciones. Consta de diez (10) folios.

El Secretario General Comisión Tercera Senado, Asuntos Económicos,

Rubén Darío Henao Orozco.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La contribución de valorización ha constituido en diversos países y en muchas regiones de Colombia un eficaz sistema financiero de derecho público para la construcción de obras de infraestructura básica, tanto urbana como rural. Su origen está íntimamente ligado al concepto de impedir el enriquecimiento ocioso de los propietarios de los inmuebles beneficiados para la construcción de obras de infraestructura, a expensas de la comunidad.

La contribución de valorización no es un impuesto, porque no se paga para atender a los gastos generales de la administración, sino que ha tenido como finalidad la construcción de obras que benefician al patrimonio inmobiliario del contribuyente. Es decir, además del hecho material de la construcción de la obra de interés público, debe producirse un hecho económico, como es el beneficio de la propiedad inmobiliaria, lo que permite al propietario atender su pago sin disminuir su patrimonio.

Dos sentencias, una de la Corte Suprema de Justicia en 1937 y otra del Consejo de Estado en 1946, han servido para clarificar la naturaleza jurídica de esta contribución. Dice así la Corte: "La erogación que el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 impuso a los dueños de propiedades raíces, especialmente beneficiadas por la ejecución de obras públicas de interés local, consistente en una contribución a prorrata del beneficio y hasta concurrencia del valor de las obras, no constituye propiamente, de acuerdo con los principios que reglan la ciencia tributaria, un impuesto, un gravamen, que implica el desprendimiento de una parte de la riqueza particular en favor del erario público, sin un sentido de equivalencia ni de compensación. Es, más bien que un fenómeno de tributación fiscal, una asociación impuesta, un consorcio obligatorio, como lo llaman algunos tratadistas, para la realización de obras, como saneamientos, irrigaciones, desecaciones y otros trabajos públicos, en que, a la vez que se benefician algunos particulares, se obtiene también un beneficio general indirecto para la comunidad".

Por su parte el Consejo de Estado precisa la diferencia entre impuesto, tasa y contribución: "La discriminación de los vocablos

impuesto, tasa y contribución en lenguaje fiscal no solo se ha llevado la legislación, sino que el uso que en ella se hace es confuso, pues determina lo que no sigue ninguna técnica, y usa las voces indistintamente. Para discriminar el significado y alcance de cada una de tales exacciones, hay que atenerse a las normas trazadas por la doctrina fiscal y las tesis de los expositores. Los impuestos corresponden a las exacciones de carácter imperativo, derivadas de la ley. Como importe están destinados a cubrir los gastos administrativos y aquellos servicios públicos cuyo costo para los particulares no se pueden calcular, como tampoco su extensión y desarrollo. La tasa es el valor de una relación de carácter económico, que se paga por un servicio determinado y preestablecido por el Estado, y que grava a quien lo usa dentro de un criterio de equidad y equivalencia. La contribución es una cuota de los particulares para cubrir el costo de una obra determinada que los beneficia como propietarios de ciertos bienes; con la contribución, la persona participa en la construcción de una obra pública proporcionalmente como beneficiaria de ella".

Cabe observar que previo el Decreto legislativo 1604 de 1966 existía ambigüedad proveniente de las denominaciones que indistintamente daba la ley a esta tributación. Es así como la Ley 25 de 1921 creaba el "impuesto de valorización" aunque en su artículo 4º especificaba que "la tasación de este impuesto se hará sobre 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 estas". Se destaca, como punto básico de la ley, que para hacer exigible este "impuesto" es condición necesaria el que la obra pública produzca un beneficio a la propiedad raíz, beneficio que en lo económico debe corresponder a un mayor valor de los predios como consecuencia del mejoramiento en las condiciones y utilización de la propiedad.

La Ley 1ª de 1943 ratifica en su artículo 18 que la base del gravamen de valorización es el mayor valor que reciban los predios con motivo de la construcción de obras públicas. Sin embargo esta ley al no limitar el gravamen al costo de las obras, permitió que la valorización adquiriera el carácter de gravamen sobre la plusvalía de los inmuebles. A la norma del costo de la obra como límite del monto total de las contribuciones se regresó en el Decreto legislativo 1604 de 1966, y solamente a través de la Ley 9ª de 1989 se crea un impuesto a la plusvalía urbana que retoma en parte el concepto de la Ley 1ª de 1943 pero separándolo de la contribución de valorización.

Por último, el Decreto legislativo 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente por mandato del artículo 1º de la Ley 48 de 1960, retoma los principios de las dos leyes anteriores, pero clarifica algunos conceptos ya que en su artículo 1º suprime el nombre de "impuesto" para dejarle exclusivamente el de "contribución" con lo cual se ajusta su denominación a lo que corresponde a su propia naturaleza dentro de la ciencia fiscal. En su artículo 9º determinó el monto total distributable limitándolo al beneficio, en los siguientes términos: "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 30% más destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones". Y luego continúa el mismo artículo "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 sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra".

Es claro que el límite del gravamen de cada predio está determinado por el beneficio que la obra produzca a él, recogiendo aquí este decreto la tradición ya demostrada en las leyes anteriores. En estas condiciones si las partidas que integran el costo de la obra exceden el beneficio que han de recibir los predios, el gravamen debe reducirse hasta la cifra del beneficio que cause la obra. Esto es de la esencia jurídica de la contribución de valorización, porque carecería de justificación y de fundamento legal la parte de la contribución que se exigiera más allá del beneficio que se reciba por la obra pública. Por el contrario, puede ocurrir el caso de que el beneficio que obtengan los predios por la obra sea superior a su costo. El decreto en mención no permitió la recuperación de este beneficio marginal y la Ley 9ª de 1989 prefirió crear el nuevo impuesto de plusvalía urbana que sí permite su recuperación evitando de esta manera el resultado híbrido de "contribución impuesto", que podría haberse generado en contra de un sistema fiscal que había probado su eficacia.

Hasta aquí es clara la evolución legal de la contribución de valorización. Sin embargo en su artículo 18 el Decreto 1604 de 1966 establece que: "Las disposiciones de los artículos 1º a 6º 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 es la base sobre la cual algunos Concejos Municipales han creído que puede desarrollarse la valorización por beneficio general, que ha sido materia de discusión en los últimos años no solamente en Bogotá sino en otras ciudades del país.

Establece el Decreto legislativo 868 de 1956:

"Artículo 1º Autorízase a los municipios que tengan rentas anuales propias superiores a dos millones de pesos para establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización de que trata la Ley 1ª de 1943, con fundamento en la capacidad económica de la tierra, calificada por medio de coeficientes iguales para zonas de un mismo nivel o valor económico.

Artículo 2º El impuesto de valorización podrá distribuirse en la totalidad del área urbana o de la rural o en una parte cualquiera de esta y aquella o aisladamente en una u otra. Los coeficientes expresivos del valor o nivel económico de las zonas urbanas, se fijarán en cada municipio en razón de la utilización del terreno en cada zona, los servicios públicos que la beneficien, su productividad virtual, el valor comercial de los terrenos, y los demás factores que, a juicio de las dependencias administrativas o juntas asesoras que los municipios establezcan en aplicación a lo dispuesto en este decreto, permitan estimar objetivamente la capacidad económica de la tierra.

Artículo 3º En los predios rurales la fijación de los coeficientes se hará con base en la productividad virtual del terreno, y según sus condiciones agrológicas, su proximidad a los centros de consumo, las vías de comunicación que los beneficien y las demás circunstancias que permitan a las dependencias o juntas de que habla el artículo anterior, apreciar su capacidad económica.

Artículo 4º La tasa del impuesto de valorización según la división en zonas de que ya hablo, aplicable a los predios gravados, se obtendrá dividiendo el monto del presupuesto de las obras de interés público o de servicio público para períodos de uno o más años, por el total de las áreas virtuales de las zonas

gravadas. Las áreas virtuales resultan de multiplicar las áreas reales de los terrenos expresados en metros cuadrados o en varas cuadradas, por el coeficiente de la zona o zonas de igual nivel económico en que se hallen tales inmuebles.

Artículo 5º El impuesto de valorización para cada predio será igual al producto del área del terreno gravado por el coeficiente respectivo, multiplicando dicho producto por la tasa, y se recaudará por los municipios cada año en la época y dentro de los plazos que ellos fijen.

Artículo 6º Para hacer efectivo el impuesto de que trata este decreto, los municipios deberán elaborar y adoptar un plan de obras sujeto a las determinaciones de la respectiva Oficina del Plan Regulador, de tal manera que los municipios carezcan de dicha oficina deberán proceder a organizarla debidamente".

La existencia de este sistema opcional ratificado por el artículo 18 del Decreto legislativo 1604 de 1966 vigente en la actualidad, ha generado nuevamente una gran confusión sobre el verdadero alcance de la contribución de valorización.

Muchas personas han considerado que el gravamen fiscal que este sistema establece, se sustenta sobre los principios generales de los impuestos, como son, la necesidad del Estado para obtener recursos para el cumplimiento de sus fines y su exigencia a las personas según categorías económicas y capacidades de pago, sin tener en cuenta conceptos de beneficio.

No lo creemos así nosotros por diversas razones:

— El artículo 1º del Decreto 868 se refiere a una autorización para establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el **impuesto de valorización de que trata la Ley 1ª de 1943**, ley en cuyo artículo 18 se establece claramente que la base del gravamen es el mayor valor que reciban los predios con motivo de la construcción de obras públicas. Por lo tanto en nuestro entender, si bien el Decreto 868 permite la desvinculación del concepto de proporcionalidad con respecto a los beneficios en la distribución del gravamen, al relacionarlo a la Ley 1ª de 1943 le impone que la contribución asignada a un predio no podrá en ningún caso, ser superior al mayor valor que reciba o haya de recibir con la obra.

— Igual cosa se deduce del estudio del Decreto 1604 de 1966, cuyo artículo 9º establece que "para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la obra, **dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados...**". No se entendería que luego el artículo 18 del mismo decreto pasara por encima de este principio básico, al establecer la posibilidad de la aplicación del Decreto 868.

— Al desligar el gravamen de valorización del beneficio recibido, estaría estableciéndose en realidad un nuevo impuesto territorial municipal al estilo de los "rates" que se utilizan en otros países como Inglaterra. Si así fuese, no tendría sentido que el Decreto 868 de 1956 hiciera referencia a una ley que establece la valorización, ni que el Decreto 1604 de 1966 que se refiere únicamente a la valorización contuviera a su vez la creación de un impuesto, máxime cuando en su artículo 1º especifica que la valorización es una "contribución".

Por lo tanto, consideramos nosotros que si bien pueden establecerse diversas formas para la distribución y el cobro de el gravamen de valorización, debe quedar claro que el hecho generador de la contribución es el beneficio que reciben o han de recibir los inmuebles por la realización de una obra, entendido este beneficio como el mayor valor económico que adquiere o haya de adquirir cada inmueble. Es decir la contribución de valorización no es el pago por un uso, sino por un mejoramiento inmobiliario causado por la construcción de una obra de interés público.

Es por ello, en defensa de los contribuyentes, y de la racionalidad del sistema fiscal que establece claramente la diferencia entre el impuesto predial, el impuesto a la plusvalía urbana y la contribución de valorización, que creemos importante un proyecto de ley que clarifique de una vez por todas esta situación, evitando que se someta a los contribuyentes a injusticias derivadas de la falta de claridad de la ley, y en cierta medida se les engañe recurriendo a fórmulas que tienen una credibilidad ciudadana en razón de su equidad, pero que sólo se utilizan de fachada para cobrar un nuevo impuesto.

Consideramos además, que para que en realidad se cumpla la relación entre el beneficio y el gravamen, la legislación debe proteger a los contribuyentes, obligando a la entidad a la elaboración de estudios completos que permitan estimar objetivamente los costos de las obras. Es conveniente dejar en claro, que si las leyes autorizan para distribuir la contribución de valorización antes de la iniciación de la obra, es lógico jurídicamente que para la validez de un procedimiento de esta clase se cuente, por parte de la entidad pública que distribuye la contribución, con un proyecto completo de la obra, que permita elaborar técnicamente un presupuesto de construcción, con cantidades y calidades de obra previamente establecidas, de acuerdo con los planos, y la estimación de costos correspondientes, para que las contribuciones se distribuyan sobre bases serias y ciertas, y que sería legalmente inaceptable una distribución sin proyectos de la obra ni presupuestos definitivos, sino únicamente con base en iniciativas o en simples anteproyectos.

También se ha afirmado que la valorización por beneficio general es indicada y que además toda la ciudad debe pagar porque toda ella se beneficia. Ello no es más que un sofisma, pues aunque toda la ciudad se sirva de la obra, en lo cual habría un beneficio social, sólo un sector territorial recibe un beneficio económico, específico y particular con su construcción, representado en un aumento del valor de la propiedad raíz y, por consiguiente, en un enriquecimiento patrimonial de determinados propietarios. En ciudades con catastros mal formados este tipo de cobro solo acentuaría las inequidades ya generadas por el cobro del impuesto predial y por lo tanto la legislación debería obligar que para la utilización de cualquier sistema de distribución y cobro se requiera previamente la actualización del catastro. De no ser así, el cobro se convertiría en una verdadera lotería del que saldrían beneficiados no exactamente quienes más lo necesitan.

El Alcalde Mayor de Bogotá ha dicho sobre la valorización por beneficio general que ella constituye "una cuota extraordinaria o sobretasa del predial; porque llena sus vacíos, o sea el inmenso hueco fiscal que tenemos a causa de sus deficiencias y debilidades". Pero la mayor debilidad del impuesto predial a la que se refiere el Alcalde y que afecta la mayor parte de los municipios colombianos es la ausencia de una formación catastral. Dice el Alcalde: "sorprende el elevado número de predios —varios cientos de miles— que no figuran en el registro catastral de la ciudad".

De tal manera que al aplicar la mal llamada valorización por beneficio general se busca llamar al pago de contribuciones a un mayor número de propietarios con simples finalidades prácticas de orden fiscal, evitando hacer estudios serios y profundos sobre los beneficios y mayores valores de la tierra que el plan de obras pueda producir, que tienen por definición poseer un catastro actualizado.

Si se permite que la contribución de valorización se convierta en una sobretasa predial, lo único que se logra es incrementar la inequidad de un sistema tributario que de por sí beneficia a los predios no formados, en contra

de aquellos que pagan lo que les corresponde y sobre quienes recaerá el mayor peso de la sobretasa. Además esta sobretasa evita que los municipios afronten sus problemas tributarios a través de los mecanismos previstos en la ley y fomenta el descuido en la formación de catastros, lo cual paradójicamente se ha convertido en el cuello de botella más grande que afronta una aplicación técnica de la contribución de valorización.

Como se puede apreciar a lo largo de esta exposición no existen fórmulas mágicas tributarias que permitan suplir la ausencia de una planificación adecuada y recuperar lo que se ha debido cobrar en otras épocas. En el caso específico de la mayoría de las ciudades colombianas, la ausencia de una adecuada formación catastral ha venido deteriorando aceleradamente sus finanzas. Esta situación que no es culpa de los ciudadanos, no debería solucionarse a través de engendros impositivos que terminarían por desvirtuar la esencia misma de la tributación con graves perjuicios para el futuro del país. Los municipios tienen diversos mecanismos tributarios y cada uno de ellos esta diseñado dentro de criterios de equidad. El objetivo de este proyecto de ley es no permitir que se desvirtuen estos principios.

Nota: Muchos de los conceptos de esta exposición de motivos fueron tomados del libro "La Contribución de Valorización en Colombia", escrito por el doctor Alberto Fernández Cadavid.

Andrés Pastrana Arango, Jaime Ruiz Llano.

PROYECTO DE LEY NUMERO 215 DE 1992

"por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Naturaleza jurídica de la contribución. La contribución de valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles por la realización de obras de interés público, cuyo pago recae sobre los propietarios o poseedores de bienes inmuebles que reciben o han de recibir beneficio por la realización de tales obras.

Artículo 2º Hecho generador. El hecho generador de la contribución de valorización es el beneficio que reciben o han de recibir los inmuebles por la realización de una obra de interés público.

Se entenderá por beneficio, el mayor valor económico que adquieren o hayan de adquirir los bienes inmuebles a causa de la ejecución de obras de interés público.

Artículo 3º Sujetos activos. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, la Isla de San Andrés o cualquier otra entidad de derecho público, según el caso, podrán decretar la ejecución de obras de interés público por la contribución de valorización, siempre que se encuentren incluidas en el respectivo Plan de Desarrollo.

La contribución de valorización podrá aplicarse a aquellas obras, que sin estar en el Plan de Desarrollo, sean solicitadas por no menos del 50% de los propietarios o poseedores de los inmuebles beneficiados directamente, previo el estudio de viabilidad técnica adelantado por la entidad u organismo competente.

Artículo 4º Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos de la contribución de valorización, los poseedores o propietarios de los inmuebles beneficiados con la construcción de la obra, sobre los cuales recae la distribución de la

contribución, según estudios técnicos aprobados por la oficina competente.

Artículo 5º De los principios de la contribución. Además de los principios que conforme a la Constitución y a la ley, sean compatibles con la naturaleza de la contribución de valorización, se aplicará el del beneficio generado por las obras.

Artículo 6º Requisitos previos para decretar las obras. Los organismos administrativos encargados de la aplicación de la contribución de valorización, establecerán los requisitos previos a su ejecución. La entidad pública, previo a que se decreten las obras, deberá contar con un proyecto completo de las mismas, que permita elaborar técnicamente un presupuesto de construcción, con cantidades y calidades de obra previamente establecidas, de acuerdo con los planos, y la estimación de costos correspondientes, para que las contribuciones se distribuyan sobre bases serias y ciertas.

Parágrafo. No se podrán decretar obras con base en iniciativas o en simples anteproyectos.

Artículo 7º Acto administrativo que ordena la obra por valorización. El acto administrativo mediante el cual se decreta la obra o conjunto de obras, dará inicio a la actuación administrativa y deberá contener lo siguiente:

1. Descripción de la obra o conjunto de obras.
2. Descripción de la zona de influencias.
3. Programación y plazo de construcción de las obras.
4. Un estudio catastral de la zona de influencia que permita que se respete la equidad absoluta, entre el grupo de contribuyentes y la comunidad, y la equidad relativa, entre los mismos contribuyentes.

Artículo 8º Distribución total o parcial. La contribución podrá distribuirse en la totalidad del área urbana y de la rural, o en una parte de ésta y aquella, o aisladamente en una u otra.

La Nación y las entidades territoriales, teniendo en cuenta el costo total de las obras, el beneficio que ellas produzcan y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones, podrán disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de las obras, o el establecimiento de subsidios dentro de sus presupuestos.

Artículo 9º Oportunidad de la distribución. La distribución podrá hacerse efectiva antes, durante o después de la construcción de la obra o conjunto de obras. Si la distribución se lleva a cabo antes de la iniciación, o durante la construcción de la obra o conjunto de obras, los dineros de los contribuyentes deberán administrarse a través de una fiduciaría donde el dinero además de generar intereses, se utilice únicamente para la construcción de las obras especificadas en el acto administrativo que las decretó.

Artículo 10º Contenido del acto administrativo de distribución. El acto administrativo de distribución deberá contener entre otros, los siguientes requisitos:

1. Descripción de la obra o conjunto de obra.
2. Descripción de la zona de influencia.
3. Programación y plazo de construcción de las obras.
4. Monto individual de la contribución y asignación provisional de la contribución a los propietarios o poseedores.
5. Identificación del predio gravado.
6. Formas de pago y plazos.

Artículo 11. Liquidación individual de la contribución. Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra o conjunto de obras, y como límite, el beneficio que produzca sobre los inmuebles sometidos a gravamen, entendiéndose por costo todas las in-

versiones que la obra requiera, incluidos costos por financiamiento, adicionados con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

Artículo 12. Liquidación parcial de la obra. Toda obra o conjunto de obras debe ser objeto de liquidación parcial, una vez expirado el plazo para su ejecución fijado en el correspondiente acto administrativo, con el fin de conocer su estado financiero.

Artículo 13. Facultades de las entidades territoriales. Corresponde a las entidades territoriales regular las siguientes materias: Formas y medios de participación de la comunidad; competencias; manejo del déficit o superávit y procedimientos para los recursos administrativos.

Artículo 14. Cesión de la contribución a las entidades territoriales. Cuando se trate de valorización por obras de carácter nacional, se podrá ceder la contribución a los entes territoriales, teniendo como base el costo de la obra y como límite el beneficio obtenido dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 15. Otras disposiciones. Los aspectos previstos en la ley referente a inscripción en el Reglamento de Instrumentos Públicos y Privados, exenciones y jurisdicción coactiva continuarán vigentes.

Artículo 16. Quedan derogadas las normas que sean contrarias a las presentes disposiciones.

Andrés Pastrana Arango, Jaime Ruiz Llano,
Senadores de la República.

SECRETARIA GENERAL-TRAMITACION DE LEYES

SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 215 de 1992, "por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de ayer ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 1992.
De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

JOSE BLACKBURN CORTES

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

COMISION TERCERA SENADO

(Sesiones ordinarias de 1992).

PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 1992

por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización.

Autor: Honorable Senador Armando Echeverry Jiménez.

SENADO DE LA REPUBLICA:

SECRETARIA GENERAL-TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 220 de 1992, "por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de ayer ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del honorable Congreso de la República,

JOSE BLACKBURN CORTES

El Secretario General honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 1992

por la cual se dictan normas sobre la contribución de valorización.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Naturaleza jurídica de la contribución. La contribución de valorización es un gravamen real a cargo de los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de obras de interés público.

Artículo 2º Hecho generador de la contribución de valorización. Causan contribución de valorización todas aquellas obras de interés público, urbanas, suburbanas o rurales que se ejecuten por la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y cualquier entidad de derecho público autorizada legalmente, siempre que produzcan un beneficio concreto a la propiedad inmueble.

Se denomina beneficio concreto o plusvalía, el mayor valor económico que adquieran o hayan de adquirir individualmente los inmuebles localizados dentro de la zona de influencia de una obra de interés público, como consecuencia de su ejecución.

En todo caso, la contribución de valorización tendrá un carácter retributivo y sólo podrá ser exigida como contraprestación por la efectiva ejecución de la obra de interés público por la cual se cobra.

Artículo 3º Determinación del beneficio. Para liquidar la contribución de valorización, el mayor valor real del terreno se establecerá mediante procedimientos técnicos que reflejen la diferencia entre el avalúo inicial y el final de los predios localizados dentro de la zona de influencia, expresada en valor presente de acuerdo con el índice proyectado del costo de obra pública del DANE, para el período en que se vaya a realizar la obra generadora del beneficio.

Podrá encomendarse la estimación de la plusvalía de que trata el presente artículo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a las oficinas de catastro municipales o departamentales correspondientes.

Artículo 4º Deducciones. Para el pago de la contribución de valorización, serán deducibles

los pagos efectuados durante el periodo comprendido entre la ocurrencia del hecho generador y el momento de la captación del beneficio, por concepto de los impuestos sobre la propiedad que se hubieren cancelado por su propietario o poseedor.

Artículo 5º Sujetos activos. La Nación, departamentos, distritos, municipios, áreas Metropolitanas, territorios indígenas, las regiones y provincias que se constituyan en entidades territoriales en virtud de la Constitución y la ley y, los demás organismos que la ley determine, podrán decretar la ejecución de obras de interés público por contribución de valorización, incluyéndolas previamente en los respectivos planes de desarrollo de que tratan los artículos 339 y siguientes de la Constitución Nacional.

Parágrafo. Las áreas metropolitanas podrán decretar contribución de valorización para las obras de interés público ejecutadas dentro de su jurisdicción, cuando así lo hayan determinado por acuerdo municipal, los Concejos de los municipios que la conforman.

Artículo 6º Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos de la contribución de valorización los poseedores o propietarios de los inmuebles beneficiados con la construcción de la obra, sobre los cuales recae la distribución de la contribución, quienes para los efectos de la presente ley se denominarán contribuyentes.

Artículo 7º Principios de la contribución. Además de los principios que conformen a la Constitución y a la ley sean compatibles con la naturaleza de esta contribución, se aplicarán los de equidad, capacidad económica y beneficio concreto generado por la obra.

Artículo 8º Ejecución de obras a petición de los interesados. Los propietarios de predios rurales, urbanos o suburbanos que puedan resultar beneficiados con la ejecución de una obra de interés público, podrán solicitar al organismo competente su realización mediante la contribución de valorización, no obstante ésta no se encuentre incluida en el Plan de Desarrollo. Dicha petición deberá formularse, al menos, por el 50% de los propietarios o poseedores de predios incluidos en la posible zona de influencia resectora del beneficio que pudiere generar la obra.

En tales casos, la entidad de que se trate deberá efectuar, con cargo a los interesados un estudio de factibilidad del cobro.

Artículo 9º Exclusiones. Sólo estarán excluidos de la contribución de valorización causada por obras de interés público nacional los predios de uso público y aquellos amparados para este efecto por convenciones o tratados internacionales.

Parágrafo. Están excluidos también de la contribución los propietarios o poseedores de vivienda de interés social, los de predios urbanos con área de lote mínimo, que para el efecto se entiende de trescientos metros cuadrados, y los que rehabiliten inmuebles existentes para aumentar la densidad habitacional en proyectos de renovación o remodelación urbanas y rajuste o reintegro de tierras. Los municipios podrán variar, según las condiciones locales, el límite del área de lote mínimo.

Las entidades territoriales podrán determinar exenciones por las respectivas Asambleas o Concejos.

También podrán fijar exenciones las demás entidades de derecho público autorizadas legalmente para imponer la contribución de valorización.

Las sumas dejadas de cobrar por concepto de exenciones no recargarán las contribuciones de los demás propietarios y serán asumidas por la entidad que distribuya la contribución.

Artículo 10. Base gravable. La base gravable para liquidar la contribución de valorización, se determinará por el costo de la respectiva obra y el límite máximo para el cobro será la tercera parte del beneficio con-

creto que ella produzca a cada inmueble que ha de ser gravado, entendiéndose por costo de la obra todas las erogaciones directas e indirectas que la obra requiera, adicionadas hasta en un veinte por ciento (20%) para gastos de administración, distribución y recaudo de la contribución y en un cinco por ciento (5%) más con destino a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, porcentaje que deberá emplearse para prevenir o reparar el deterioro ecológico causado por la obra.

Artículo 11. Zona de influencia. La extensión territorial situada dentro de los límites hasta donde lleguen los efectos del beneficio de la obra, se denomina "Zona de Influencia", y ésta deberá fijarse en el estudio que sobre la viabilidad técnica del cobro del gravamen, efectúe el organismo competente.

Si por las condiciones propias o especiales de un inmueble, éste a pesar de encontrarse dentro de la zona de influencia no recibiere ningún beneficio por la obra, no podrá gravarse con contribución de valorización.

Tampoco será objeto de cobro de esta contribución, el beneficio general que se ocasione como consecuencia del esfuerzo social o estatal, para atender las necesidades colectivas de mejoramiento de un sector territorial o con finalidad de servicio público en general, si no se deriva de él, una plusvalía individualizable y cuantificable económicamente, beneficio concreto a que se refiere el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 12. Distribución total o parcial de la contribución. La contribución de valorización podrá distribuirse, por la totalidad, por una parte o por un porcentaje del costo de la obra, en proporción al mayor valor que adquirieran o hayan de adquirir los inmuebles ubicados en el área de influencia de la misma.

Artículo 13. Oportunidad de la distribución. La distribución podrá efectuarse un año antes de la iniciación de la obra o durante su ejecución.

En caso de que la obra por la cual se cobre no se inicie dentro de este lapso o se suspenda su ejecución por más de un año, la entidad competente deberá devolver a los propietarios que ya hubieren efectuado pagos por este concepto, las sumas canceladas y los intereses causados desde el momento del recaudo, hasta la fecha de la devolución. En estos casos, no habrá lugar a cobrar nuevamente valorización.

Parágrafo. Para el reconocimiento del interés de que trata este artículo, se utilizará la tasa de interés que se reconozca sobre los depósitos a término fijo, con vencimiento trimestral.

Artículo 14. El procedimiento para efectuar la liquidación, distribución y recaudo de la contribución de valorización. Se establecerá por el reglamento que se expida, mediante decreto, ordenanza o acuerdo, conforme a los parámetros establecidos en esta ley, y dando en todo caso participación a los contribuyentes dentro del proceso, para presentar sus objeciones.

Dicho procedimiento, se iniciará por acto administrativo que decreta la factibilidad del cobro de la contribución de valorización, por una obra de interés público.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley también se entenderán por obras de interés público objeto de contribución de valorización los planes o conjuntos de obras civiles, de servicios públicos o de ornato y; amoblamiento, con tal que cada una de las que lo integran produzca un beneficio concreto a las propiedades raíces ubicadas en las zonas de influencia.

El monto recaudable en tal caso, será el del beneficio que cada una de ellas genere individualmente a los bienes raíces que se encuentren dentro de su área.

Artículo 15. Representación de los propietarios. Los propietarios o poseedores de los inmuebles que han de ser gravados con contribución de valorización, deberán ser convocados previamente por la entidad u organismo competente, mediante emplazamiento publicado en medios de amplia circulación o audiencia, para que participen en la actuación administrativa, eligiendo uno o varios representantes.

La representación de los propietarios tiene por objeto que se expresen sus intereses en el trámite administrativo de imposición del gravamen, debiendo ser consultados para la delimitación de la zona de influencia, la determinación de la base gravable, la estimación del presupuesto de la obra, los factores que inciden en la cuantificación del beneficio y la expedición del acto de distribución.

Las objeciones, que sobre cualquiera de estos aspectos, formulen por escrito los representantes de los propietarios, deberán ser respondidas en la misma forma por la entidad competente, motivando aquellas que desestime.

Parágrafo. El decreto, la ordenanza o el acuerdo, según el nivel de que se trate, reglamentará el procedimiento y término para el pronunciamiento del organismo competente.

Artículo 16. Criterios de contribución. En el proceso para la distribución, además de los criterios técnicos, se aplicarán los coeficientes, factores u otros métodos de distribución, censos y avalúos catastrales, que a juicio de las entidades competentes, permitan estimar objetivamente el beneficio económico generado por la construcción de la obra, observando en todo caso, los principios de equidad, beneficio y capacidad de pago a que se refiere la presente ley.

Artículo 17. Acto de distribución de la contribución. La distribución de la contribución se hará mediante acto administrativo que deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

- Descripción de la obra;
- La descripción de la zona de influencia;
- La programación y el plazo de construcción de las obras;
- Asignación provisional de las contribuciones a los propietarios y poseedores beneficiados con la obra, identificando plenamente los predios gravados, los propietarios y poseedores y el monto individual de la contribución;
- Criterios, coeficientes y factores de distribución. Cuota inicial, plazos y formas de pago;
- Número y valor de las cuotas, intereses de financiación y de mora, formalidades legales para la ampliación de los plazos o de acuerdos de pago, competencias, régimen de excepciones y descuentos por pronto pago;
- Determinación del procedimiento técnico empleado para la tasación del beneficio;
- Notificaciones y recursos;
- Obligatoriedad de inscribir el gravamen o sus modificaciones, en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados.

Artículo 18. Recursos por la vía gubernativa. Los actos administrativos de causación y de distribución de la contribución de valorización, serán susceptibles de los recursos establecidos para agotar la vía gubernativa, en la forma y términos previstos en el Código Contencioso Administrativo y demás normas que lo modifiquen, complementen o sustituyan.

Artículo 19. Inscripción del gravamen. El acto administrativo de distribución que contenga la asignación de las contribuciones individuales, así como los de modificaciones, deberán inscribirse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes.

Parágrafo. Para el cumplimiento de lo establecido en este artículo, los Registradores de Instrumentos Públicos, efectuarán el registro de las contribuciones de valorización en el

folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

El incumplimiento de esta disposición, constituirá causal de mala conducta para el funcionario competente.

Artículo 20. Requisitos para registrar los cambios de propiedad. La inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo a que corresponda el inmueble, de los actos por medio de los cuales se grave o cambie la propiedad de los bienes raíces, estará sujeta a que previamente se acredite o garantice el pago de la contribución de valorización.

Artículo 21. Exigibilidad. La contribución de valorización se hace exigible una vez ejecutoriado el acto administrativo que la distribuye y su pago, deberá distribuirse en cuotas por parte de la entidad correspondiente.

El incumplimiento en el pago de cuotas que representen la cuarta parte de la contribución impuesta, hará exigible la totalidad de la obligación y dará lugar a cobro de la deuda fiscal por jurisdicción coactiva.

Artículo 22. Descuento por pronto pago y acuerdos de pago. La entidad competente, podrá efectuar descuentos por pronto pago y realizar acuerdos de pago con los contribuyentes incumplidos, reglamentando el procedimiento para este efecto.

Artículo 23. Intereses de financiación. Podrán exigirse intereses de financiación sobre saldos pendientes de pago y correspondientes a cuotas aún no vencidas, los cuales no podrán exceder el interés bancario corriente.

Artículo 24. Causación de intereses por mora en el pago. Los sujetos pasivos de la contribución que no la cancelen oportunamente, deben pagar intereses moratorios, por cada mes o fracción de mes calendario de retardo en el pago, a la tasa de interés que señale el respectivo sujeto activo, que será la correspondiente a la tasa de los depósitos a término fijo, con vencimiento trimestral.

Artículo 25. Título ejecutivo. El acto administrativo de distribución de la contribución de valorización, debidamente ejecutoriado y los que lo modifiquen o adicionen, constituyen título ejecutivo.

Para el ejercicio de las funciones de cobro, los sujetos activos quedarán investidos de la potestad de ejercer la jurisdicción coactiva.

Artículo 26. Recaudo de la contribución. Las entidades competentes podrán adelantar el cobro de las contribuciones, directamente o por contrato. Para el cumplimiento de este objetivo podrán celebrar encargos de gestión que garanticen el eficiente manejo de estos recursos.

Artículo 27. Efectos de la liquidación de una obra. Si liquidada una obra se presenta superávit, éste se destinará a la construcción de otras obras de interés general. De presentarse déficit, éste se atenderá con recursos propios de la Nación, de las entidades territoriales, áreas metropolitanas o entidades de derecho público autorizadas legalmente, según sea el caso.

No habrá lugar a redistribuir sumas adicionales entre los contribuyentes, a causa del incremento en los costos de la obra no previstos en el presupuesto de la obra que sirvió de base para fijar el monto distribuable.

Artículo 28. Cesión de la contribución a las entidades territoriales. Cuando se trate de la ejecución de obras de interés público, de carácter nacional, que causen valorización, podrá cederse dicha contribución a los entes territoriales y áreas metropolitanas hasta el monto del beneficio obtenido dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Para dar aplicación a lo establecido en este artículo, el Gobierno Nacional celebrará contratos interadministrativos con los respectivos entes territoriales. Lo recaudado por este concepto será invertido en otras obras de interés público.

Parágrafo. El recaudo de la contribución de valorización cedida a los entes territoriales será un factor a ponderar dentro de los conceptos de eficiencia y esfuerzo fiscal, para efectos de la distribución de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Artículo 29. **Forma de pago.** El pago de la contribución de valorización, podrá realizarse en dinero o en especie mediante dación en pago de bienes muebles o inmuebles.

Será aceptado como dinero, el otorgamiento de título o papeles representativos de valor, de reconocida aceptación en el mercado financiero.

Artículo 30. **Prohibiciones para imponer nuevas formas de contribución.** Las entidades a que se refiere la presente ley no podrán establecer contribuciones de valorización diferentes a la establecida en esta ley, salvo que la ley lo autorice.

Artículo 31. **Vigencia y derogatorias.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias, en especial las contenidas en las Leyes 25 de 1921; 51 de 1926; 107 de 1936; literal d) del artículo 1º de la Ley 195 de 1936; artículo 7º de la Ley 113 de 1937; 63 de 1938, artículos 1º y 2º; 1ª de 1943; 25 de 1959; 29 de 1963; 1ª de 1975; artículos 106, 107, 108, 109, 110, 111 de la Ley 9ª de 1989; artículo 28 de la Ley 3ª de 1991; Decretos legislativos 219 de 1923 en su artículo 2º; 1957 de 1951, artículo 2º; 868 de 1956, 1604 de 1966 y sus reglamentarios.

Armando Echeverri Jiménez,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

La contribución de valorización constituye indudablemente una extraordinaria herramienta de desarrollo económico y social, que permite la ejecución de obras de interés público, a través del aporte dinerario individual con que participan porcentualmente los propietarios o poseedores de los bienes raíces beneficiados con ella, a título de contraprestación por el beneficio recibido.

Pero tal instrumento debe ser utilizado con mesura y claridad conceptual, para no desvirtuar su significado, ni convertir el recurso en un impuesto más, con que se agobie tributariamente al pueblo colombiano, castigándolo por la culpa de poseer un inmueble en el casco urbano o fuera de él.

Los diversos impuestos que se han venido creando tales como la contribución por beneficio general, para la ciudad de Santafé de Bogotá y, la de desarrollo municipal de que hablan las Leyes 9 de 1989 y 3 de 1991, bajo el sofisma de distracción de ser contribuciones, así lo demuestran.

La contribución de valorización, incorporada a nuestra legislación desde 1887, —cuando el Consejo Nacional Legislativo autorizó al Gobierno Nacional mediante la Ley 23, para adelantar obras encaminadas a prevenir las inundaciones causadas por los ríos que bañasen más de un departamento o por los lagos que recibiesen afluentes de más de uno de ellos, con el recaudo entre los propietarios de los terrenos inundados, de la suma que ascendía el presupuesto estimado de de las obras públicas—, tenía como objeto, distribuir el beneficio logrado con el esfuerzo estatal, entre los predios y sus propietarios, de tal manera, que le retribuyeran al Estado parte de ese beneficio económico recibido por la determinada obra.

Ejemplo de ello lo constituye también la Ley 25 de 1921 que estableció en su artículo 3º el impuesto directo de valorización, como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficiaran con la ejecución de obras de interés público local.

Pero entonces, como ahora, el presupuesto legal implicaba que el gravamen de valorización alcanzara exclusivamente los inmuebles mejorados valorativamente con la realización de las obras por las cuales se cobraba y excluía la presunción de un beneficio general o abstracto, más de índole social que económica.

La Ley 195 de 1936 autorizó al Concejo Municipal de Bogotá, para dictar las medidas conducentes a hacer efectiva en favor del municipio la contribución creada por medio del artículo 3º de la Ley 25 de 1921 y para determinar su inversión.

Por su parte, la Ley 113 de 1937, introdujo expresamente en la legislación el concepto de plusvalía, entendido como el mayor valor adquirido por las propiedades raíces urbanas como consecuencia de la pavimentación de determinadas vías públicas.

Más adelante, la Ley 1 de 1943 facultó a las municipalidades para exigir el impuesto de valorización establecido por la Ley 25 de 1921 y la 195 de 1936, teniendo en cuenta el mayor valor que recibieran los predios favorecidos con las obras de servicio público, bien que hubieran sido ejecutadas por el municipio o por la Nación, el departamento o cualquiera otra entidad de carácter público.

El Decreto legislativo 1957 de 1951 autorizó al Gobierno para dictar normas sobre aplicación, liquidación y recaudación de la contribución de valorización.

La Ley 25 de 1959 consagró en su artículo 21, la obligatoriedad de incluir dentro del costo total de las obras, el capital invertido en su estudio y construcción, los intereses del capital y los gastos de administración, distribuyéndose dicho costo entre las propiedades, en proporción al beneficio recibido con la ejecución de las obras, y autorizó la imposición de la contribución por obras agrarias.

Todos estos preceptos, tuvieron en cuenta el incremento valorativo real de las propiedades raíces enriquecidas con la construcción de obras, por parte de la administración.

La proporcionalidad del beneficio limitaba las facultades conferidas por las mismas leyes para imponer la contribución, siendo en todos los casos indispensable que el beneficio económico fuera concreto, individual y definitivamente cuantificable.

Las anteriores disposiciones sirvieron de soporte al Decreto legislativo 1604 de 1966, al cual le otorgó carácter permanente la Ley 48 de 1969.

Por mandato suyo, se hizo extensivo el cobro de la valorización a todas las obras de interés público ejecutadas indistintamente por la Nación, por los departamentos, por el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público, siempre y cuando se beneficiara con ellas la propiedad inmueble y se cambió la denominación de "impuesto" por la de "contribución".

Este cambio nominativo, se soporta en el hecho de que la naturaleza del impuesto implica una carga económica para el sujeto que la soporta, sin contraprestación directa del Estado, que puede disponer libremente del producto del recaudo, en tanto que, la contribución de valorización trae consigo una obligación correlativa para la administración de construir la obra por la que cobró el gravamen, y la de que ésta genere una plusvalía a los predios de la zona de influencia en la que se encuentran ubicadas.

El mismo decreto-ley preceptuó que "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...".

En desarrollo de este principio, el denominado Estatuto Orgánico de la Contribución de Valorización en el orden nacional, o Decreto reglamentario 1394 de 1970, estableció como

límite superior de la contribución el valor del beneficio individual, entendiendo por beneficio, el mayor valor adquirido por el respectivo inmueble, en virtud de la obra y, ordenó elaborar un estudio sobre la plusvalía recibida o que fuere a recibir la totalidad del área dentro de la cual se encuentran comprendidos los inmuebles influidos en forma directa o refleja por la obra.

Pero todo ello, lo condicionó a la prohibición de distribuir a modo de valorización, una cuantía determinada que resulte superior al beneficio que la obra produzca a los inmuebles gravados.

Y más aún, dijo el precepto legal que cuando del estudio que permita fijar la cuantía total del presupuesto que incluya todas las inversiones que la obra haya demandado por concepto de adquisición de zonas de terreno, de construcción, de instalaciones, de indemnizaciones, de imprevistos y gastos generales de administración, adicionadas hasta un 30% para gastos de distribución y recaudación, resulte que la cuantía a distribuirse es mayor que el beneficio que se va a recibir, deberá disminuirse la cuantía hasta el verdadero monto del beneficio, que será el límite de la base impositiva.

Así las cosas, si por las condiciones propias y especiales de un inmueble y encontrándose dentro del área de influencia de la obra que se va a cobrar, no se beneficia con ella, no podrá ser objeto de gravamen de valorización.

De tal manera, resulta claro estimados colegas, que el beneficio que se cobra no es el general y que éste no constituye presupuesto válido, para que la administración pública haga uso de él y distribuya indiscriminadamente una contribución de valorización entre predios, cuando muchos de ellos no están recibiendo un beneficio económico real. El beneficio que recibe la comunidad derivado de la planeación, la apertura de algunas vías de comunicación y la construcción de obras de interés social, es un beneficio social que mejora evidentemente las condiciones de vida del conglomerado, pero que no tiene que retribuir al Estado a través de la valorización. Para ello hay otros tributos.

Si esto que se ha planteado tiene aplicación para la Nación, también la tiene para entidades territoriales y demás organismos y entidades encargadas de aplicar las normas de la Ley Marco.

En efecto, el Decreto legislativo 868 de 1956, autorizó a los municipios que tuvieran rentas anuales propias superiores a los \$ 2.000.000 para establecer, distribuir y reglamentar el impuesto de valorización de que trataba la Ley 1ª de 1943, con fundamento en la capacidad económica de la tierra y los facultó para distribuirlo en la totalidad del área urbana y de la rural, o en una parte cualquiera de ellas o aisladamente y fijó su forma de distribución.

No quiere ello decir, que fundamentados en la capacidad económica de la tierra, los municipios queden exonerados de observar el criterio del beneficio real, individual, pues no se trata de criterios excluyentes.

Tampoco, que independientemente de la plusvalía que produzcan, todas las obras públicas sean susceptibles de recuperarse en lo atinente a sus costos, por el sistema de valorización.

Y mucho menos que el beneficio general pueda individualizarse al distribuir el costo total que representa la ejecución de una obra de interés público por sectores de población y por categorías, o que su graduación obedezca a diferentes áreas de beneficio. No, ello equivaldría a desconocer el espíritu que el Legislador de todas las épocas quiso imprimirle a la contribución de valorización.

El principio fundamental que rige la normatividad vigente, es pues, el que "toda obra pública para que tenga justificación técnica y económica, debe traer beneficio a la comu-

nidad" y en consecuencia, parte de estos beneficios recibidos en forma de plusvalía, deben ser retribuidos al Estado por el propietario del inmueble.

El que uno u otro asuman íntegramente el beneficio, bien porque no se le cobre al propietario la parte del costo de la obra que pueda corresponderle, conforme al mayor valor adquirido por su inmueble, o porque el Estado le exija la total devolución del incremento de su valor, puede generar un enriquecimiento sin causa.

Ahora bien, la irrigación del gravamen puede tener amplísima cobertura dentro o fuera del área urbana, pues no existen áreas vedadas a la administración para la distribución del gravamen y aún así debe preservarse la directa relación entre la redistribución y el beneficio.

La valorización, busca castigar el sobrevalor que reciben ordinariamente los inmuebles, obligándolos a compartir con la administración parte de ese beneficio, de lo contrario nos veríamos enfrentados a la desnaturalización de sus objetivos y a la desvertebración de los criterios de equidad y de justicia distributiva que deben orientar al impuesto, como bien lo dijo el Consejo de Estado en sentencia calendada el 24 de octubre de 1964.

Basado en las anteriores consideraciones, y atendiendo las razones de equidad, que deben existir para la causación de la contribución de valorización; las necesidades de regular de una vez por todas este sistema fiscal, de una manera unificada, para prevenir la proliferación de gravámenes por el mismo concepto, que se observan en las leyes vigentes y en los proyectos de ley actualmente en curso y para desarrollar los preceptos de la nueva Constitución que exigen un reordenamiento legal, presento a su consideración esta iniciativa, que recoge los parámetros conceptuales de la denominada contribución de valorización y las diversas propuestas legislativas en trámite, complementándolas con los criterios que considero deben adoptarse para garantizar la justicia distributiva del gravamen.

Con una ley en tal sentido, se daría respuesta a la aspiración nacional de contar con unos recursos fundamentales para los fiscos de las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las entidades de Derecho Público autorizadas legalmente; se facilitaría el cumplimiento del fin social del Estado de mejorar la calidad de vida de la población y se daría cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Nacional en los siguientes artículos:

Artículo 82. Que dispone la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística.

Artículo 317. Que autoriza la imposición de la contribución de valorización por parte de los municipios y otras entidades públicas y ordena que se estime por la ley un porcentaje de estos tributos, con destino a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales no renovables.

Artículo 338. Que reitera la capacidad legal del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o municipales para imponer contribuciones, como participación de los sujetos pasivos de la contribución en los beneficios que se les proporcione; establece la obligatoriedad para ellos, de fijar los sujetos activos y pasivos de las contribuciones, los hechos, las bases gravables y las tarifas, impositivas, autorizándolos para ceder la determinación de estas últimas a las autoridades, pero manteniendo bajo su responsabilidad, la determinación del sistema y método para definir costos y beneficios, así como la forma del reparto.

Ordena igualmente este artículo, que los hechos que generen la base de la contribu-

ción, sólo pueden ser tenidos en cuenta a partir del período que comienza después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

El proyecto que someto a su ilustrado análisis, se fundamenta en tales normas constitucionales y en la conveniencia de contar con una ley marco en la materia, y se caracteriza por:

OBJETIVOS DEL PROYECTO

1º Unificar los diversos conceptos que sobre la contribución de valorización se han venido esgrimiendo, para permitir el cobro de todas las obras que se ejecuten como producto del esfuerzo social o estatal, denominadas "contribución de desarrollo municipal"; "valorización por beneficio general"; "contribución de interés comunitario", etc.

2º Desarrollar los artículos 82, 317 y 338 de la Constitución Nacional.

3º Regular la contribución a nivel nacional y territorial, incorporando las áreas metropolitanas y las entidades de Derecho Público autorizadas por la ley, en los sujetos activos de la valorización, para facilitarle a todos recurrir a la contribución de valorización como mecanismo fiscal, sin violentar los derechos de los contribuyentes.

4º Fijar el carácter retributivo del gravamen de manera tal que se recaude la contribución de valorización por obras que efectivamente se realicen y a prorrata del verdadero beneficio económico recibido por los predios localizados en las áreas de influencia de las obras, sin trasladarse al ciudadano, el beneficio de quienes no tengan capacidad de pago, o de otros sectores de población, cuya estratificación los haga acreedores a la exclusión del gravamen, costo que debe absorber la entidad de que se trate.

5º Suprimir las demás contribuciones y mantener las exenciones de la Ley 9ª de 1989, para propietarios de vivienda de interés social y mantener el criterio de dicha ley para determinar el beneficio y el de las deducciones a que puedan tener derecho los contribuyentes.

6º Definir los sujetos activos, incluyendo como tales a las áreas metropolitanas; los pasivos, los hechos, la base gravable y el método para la fijación de las tarifas, que ordena la Constitución Nacional.

7º Complementar los principios reguladores del gravamen con los de equidad distributiva y capacidad de pago además de la plusvalía de que se habla en las Leyes 9ª de 1989 y 3º de 1991.

8º Permitir que los propios interesados soliciten la ejecución de obras por valorización,

que no se hubieren incluido en el plan de desarrollo.

9º Fijar la base gravable, destinando un 5% del recaudo para conservación del ambiente y de los recursos naturales.

10. Definir la zona de influencia y prohibir que se cobre el beneficio general o social, por el sistema de valorización.

11. Establecer plazos perentorios para el cobro del gravamen y señalar la posibilidad de devolver los dineros pagados por valorización con intereses moratorios, en caso de incumplimiento por parte de la administración.

12. Establecer la obligación de permitir y garantizar la participación de los posibles contribuyentes a través de la figura del representante de los propietarios, para todas las instancias del proceso de imposición de la contribución y la de motivar las objeciones de los representantes que la entidad distribuidora hubiere desestimado en las diversas etapas del trámite.

13. Actualizar y complementar los criterios de distribución, señalando la obligatoriedad de tener en cuenta los censos y avalúos catastrales que deberán actualizarse, para servir de soporte a la estimación del beneficio.

14. Incorporar conceptos novedosos, en materia de intereses de financiación y de mora.

15. Abrir la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, con los contribuyentes incumplidos y otorgar descuentos por pronto pago a los demás.

16. Prever la inscripción del gravamen en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados y permitir transacciones en la propiedad, garantizando por otros medios distintos al registro, el pago de la contribución.

17. Permitir los encargos de gestión para el cobro del gravamen.

18. Conservar la posibilidad consagrada en nuestra legislación de ceder la contribución nacional a los municipios.

19. Incorporar a la legislación tributaria la posibilidad de pagar en dinero, en especie, o con tarjetas de crédito u otros títulos valores, las contribuciones.

20. Y por último, impedir los reajustes en el valor de las cuotas de valorización ya distribuidas, en razón del incremento en los costos de ejecución de las obras de interés público, derivados de la tardanza en su realización.

Estos objetivos, honorables Senadores, espero puedan contribuir al trámite del proyecto, que demanda de su apoyo y colaboración.

De los honorables Senadores,

Armando Echeverri Jiménez,
Senador de la República.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 255 de 1992 Senado, "por la cual se cambia el nombre del Colegio Mayor de Cundinamarca por el de Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones".

Señor Presidente,
Honorable Senadores Comisión Sexta

Cumpliendo el honoroso encargo del señor Presidente de la Comisión, me propongo rendir ponencia al proyecto de ley de la referencia, originado en iniciativa de la destacada Parlamentaria Martha Catalina Daniels.

Antecedentes

El proyecto que nos ocupa fue propuesto ante la honorable Cámara de Representantes el 28 de septiembre de 1992; sometido a consideración de la Comisión respectiva el día 2 de diciembre de 1992 y debatido en Sesión Plenaria el día 16 del mismo mes y año, recibió las aprobaciones del caso.

Valga recordar que esta destacada institución educativa tuvo nacimiento jurídico en la Ley 48 de 1945 y adquirió el carácter de establecimiento público del orden nacional según lo dispuesto por la Ley 24 de 1988, en concordancia con el Decreto 758 del mismo año, disposiciones mediante las cuales adquiere personería jurídica, patri-

monio independiente y autonomía administrativa.

En 1980 el Colegio Mayor de Cundinamarca se convirtió en Institución Universitaria, como Unidad Administrativa Especial, y de conformidad con el Decreto extraordinario número 080 de 1980 ofrece programas de Bacteriología y Laboratorio Clínico, Trabajo Social, Secretariado Comercial Bilingüe, y Delineante de Arquitectura e Ingeniería y se propone realizar Postgrado en Salud Mental.

En mérito a su labor académica, el Colegio Mayor de Cundinamarca ha sido galardonado con la Cruz de Boyacá, la Orden de la Democracia del Parlamento Colombiano, la Medalla "Simón Bolívar" y la Medalla del Mérito de la Educación Nacional, lo que sugiere que la Institución ha sabido cumplir su papel en la formación de la juventud.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley que nos ocupa tiene por cometido fundamental favorecer una prestigiosa institución educativa, como lo es el Colegio Mayor de Cundinamarca, con los derechos y beneficios que se derivan de la ley al adquirir la naturaleza jurídica de Universidad.

Viabilidad del proyecto

Los artículos 67, 69 y 70 de la Constitución Nacional dan respaldo suficiente a esta iniciativa parlamentaria, por lo cual su cometido resulta procedente y se ajusta a los preceptos de la Carta, así como a las normas rectoras del Sistema Educativo, al condicionar a la Institución a acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos a las universidades.

Para actualizar el contexto del proyecto me permito sugerir a la honorable Comisión Sexta modificar el artículo 4º con el fin de facilitar al Gobierno el cometido del proyecto.

Con base en lo expuesto y previo el trámite del pliego de modificaciones anexo, respetuosamente solicito a la honorable Comisión Sexta del honorable Senado de la República proceder al debate del Proyecto de ley número 255 de 1992 Senado, "por la cual se cambia el nombre del Colegio Mayor de Cundinamarca por el de Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca".

Jaime Bogotá Marín
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES Y ADICIONES

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El Colegio Mayor de Cundinamarca, transformado en establecimiento público mediante Ley 24 de 1988, se llamará a partir de la vigencia de la presente ley, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Este artículo queda igual al proyecto.

Artículo 2º La naturaleza jurídica, su organización académica y administrativa deberán estar acordes con el Decreto-ley 80 de 1980 y demás normas reglamentarias, y aquellas que lo adicionen, modifiquen y sustituyan.

Este artículo queda igual al proyecto.

Artículo 3º Para obtener el reconocimiento institucional, la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, acreditará los requisitos exigidos por el artículo 47 del Decreto 80 de 1980 y demás normas vigentes.

Este artículo queda igual al proyecto.

Artículo 4º Con miras a garantizar el desarrollo científico y ampliar las condiciones para crear nuevas estrategias de enseñanza y de servicios a la comunidad en la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, el Gobierno Nacional destinará a partir del presupuesto de 1993 las partidas necesarias para garantizar los programas de Salud y de Laboratorio Clínico, e Informática y Comunicaciones inscrito en el Banco Nacional de Proyectos.

Este artículo quedará así:

Artículo 4º Con miras a garantizar el desarrollo científico y ampliar las condiciones para crear nuevas estrategias de enseñanza y de servicios a la comunidad a través de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, facultase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados y adiciones presupuestales necesarios para llevar a cabo los programas de Salud y de Laboratorio Clínico, Informática y Comunicaciones, inscrito en el Banco Nacional de Proyectos, con cargo a la vigencia fiscal de 1993.

A partir del presupuesto de 1994, el Gobierno Nacional destinará las partidas necesarias para la realización permanente de tales programas.

Artículo 5º Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Jaime Bogotá Marín
Senador de la República

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 258 de 1993, Senado, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del Municipio de Rivera en el Departamento de Huila".

Honorables Senadores:

Me ha correspondido hacer la ponencia de este proyecto de ley que se une a la celebración de las bodas de oro del Municipio de Rivera (Huila), en atención a lo anterior me permito hacer las siguientes consideraciones.

En primer lugar hay que destacar que esta iniciativa legislativa surgió en cabeza del representante huilense Rodrigo Villalba Mosquera, que mediante este proyecto quiso un-

se al homenaje que el país deba hacerle a esta tierra cuna de aquel gran escritor que fuere José Eustasio Rivera.

En cuanto a la importancia del proyecto y su viabilidad no me cabe la menor duda de su interés teniendo en cuenta las grandes necesidades de inversión pública que requiere el Municipio de Rivera como tantos otros en nuestra geografía nacional. En la exposición de motivos del proyecto se dice como si bien este municipio cuenta con una riqueza en el campo agrícola y turístico se encuentra en saldo rojo presupuestalmente hablando frente a las inmensas necesidades de desarrollo que urgen a la población. Las obras que se pretenden llevar a cabo son de vital importancia para la comunidad que habita este pequeño municipio. De otra parte, es este el momento indicado para que la Nación colombiana tribute un homenaje a quien fuere uno de sus hijos predilectos, el escritor y político José Eustasio Rivera, quien es nativo de esta región y del cual el municipio derivó su nombre. La obra de Rivera le ha dado realce a la literatura de nuestro país, es sin duda alguna, una de las plumas más finas que ha dado la Nación.

En el campo estrictamente constitucional y legal este tipo de proyectos que implican gasto público requiere la manifestación de conformidad por parte del Ejecutivo a través del Ministro de Hacienda para su efectiva tramitación.

El artículo 163 del reglamento del Congreso prevé esta situación y es así como el Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara solicitó por escrito el día 24 de noviembre de 1992 la manifestación de conformidad al Ministro de Hacienda, quien en fecha de primero de diciembre contestó la solicitud como aparece en el expediente del proyecto.

En este orden de ideas solicito a la Corporación se le dé segundo debate a este proyecto de ley.

Cordialmente,

José Guerra de la Espriella
Senador Ponente

