

2 d octubre de 1996.

Ingeniero
Luis E. Blanco
Ministro de Obras Públicas.
E. S. D.

Su Excelencia:

Con sumo agrado le externamos nuestro parecer jurídico respecto a su consulta administrativa identificada DM-653, y fechada 26 de agosto de 1996.

I.- EL INTERROGANTE

En esta consulta se nos interroga de la siguiente manera:

" si el contribuyente que ha adquirido un inmueble que mantiene deuda de valorización debe o no pagar los recargos e intereses que se han generado con el incumplimiento en el pago de la deuda por parte del primer dueño de la propiedad, el cual fue debidamente notificado de la existencia del gravamen que pesa sobre su finca o en su defecto, la corresponde el pago de estos recargos e intereses al anterior propietario a pesar que la ley establece que es el bien el que responde por la deuda aún cambie total o parcialmente de dueño"

En la explicación fáctica usted nos dice:

" tenemos casos de contribuyentes que no eran los propietarios de las fincas al momento fueron gravadas, posteriormente compran sin tener conocimiento de que existe una deuda pendiente con valorización. Al enviar la Dirección de Valorización recibos de cobros, los mismos argumentan que no tienen la obligación de pagar recargos e intereses que no son responsables de la morosidad del

anterior propietario, ya que es en el momento que la dirección se percata del cambio de dueño, que se le notifica de la deuda por lo que consideran que es a partir de esta fecha que tienen obligación de pagar los recargos e intereses que se generen desde el momento que se hacen propietarios".

II.- LA OPINIÓN DE LA ASESORÍA LEGAL DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

Al efectuar el estudio a detalle de la situación planteada, la Asesoría Legal del Ministerio de Obras Públicas (en lo sucesivo el Ministerio), arriba a la conclusión siguiente, "como quiera que la ley indica que es la finca quien responde por el gravamen no importa si cambia parcial o totalmente de dueño". En consecuencia, se deben efectuar gestiones de cobro "aún cuando el propietario no sea el mismo".

Los abogados del Ministerio llegan a estas conclusiones, teniendo por fundamento jurídico, la ley 94 de 4 de octubre de 1973, reformada por la Ley No. 18 de 26 de junio de 1980. Específicamente se describe la interpretación jurídica del artículo 1 de aquella ley.

III.- DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

"AB INITIO", debemos iniciarnos con lo que dispone literalmente el artículo 1 de la mencionada ley 94 de 1973. Veamos:

"Artículo 1. Crease un gravamen real que afectará a los bienes inmuebles cualesquiera que sea su propietario o poseedor, el cual se denominará Contribución de mejoras por Valorización y se destinará a costear, en todo o en parte, las obras de que trata el artículo siguiente. (...)

Del pago de la Contribución por Valorización, a que se refiere el presente artículo, responderá siempre el inmueble sobre el que recaiga, a pesar de que cambie total o parcialmente de dueño después de haberse producido dicha Contribución".

De la simple lectura de este artículo se puede inferir que:

1.- El gravamen surge por producirse un mejoramiento de las condiciones reales de un inmueble.

2.- Este mejoramiento o acrecentamiento debe haber sido por la directa realización de una obra pública.

3.- El pago de la contribución está a cargo del dueño del inmueble, luego de haberse producido la obra o servicio público generador.

A.- El aprovechamiento o incremento predial.

De la grabación tributaria se desprende que la Administración busca un resarcimiento de los gastos incurridos, por la construcción de una obra pública. Esta recuperación de gastos se funda en el principio de recuperación o retribución al Estado de los gastos de inversión, considerando los beneficios que han recibido los fundos o fincas circundantes. Además de que se busca que los enriquecidos o beneficiarios de la obra o servicio público, sean en parte compartidos con el dador o prestatario de la obra que los posibilitó: la Administración.

Estas inferencias se explican dado que definitivamente el inmueble deber ser valorizado. O sea que, el valor del inmueble se integra por el valor del suelo y las construcciones, más la sumatoria del aprovechamiento eficiente de la tierra; luego de la obra pública. Este aprovechamiento puede ser industrial, comercial, urbanístico, turístico, etc. Así las cosas, el inmueble debe haber aumentado en su valor, por causa de la obra pública.

Efectivamente, la contribución, como incremento público, se logra por la prestación de un servicio público de consumo divisible o prorrateable, que reporta a la colectividad algún beneficio y cuya cuantía equivale al costo del servicio. Es decir, en este tipo de tributos, la valorización se cobra por la prestación de una obra que, beneficie de modo particular al sujeto pasivo. O sea, el beneficio económico debe entrañar una ventaja en función al aumento de riqueza, y por consiguiente, de capacidad contributiva.

B.- LOS INMUEBLES NO PAGAN CONTRIBUCIONES.

De lo anteriormente dicho queda por concluir que si bien, en la ley parece decirse que los predios beneficiados con la valorización responden por la contribución, es de aclarar que, en realidad no son los inmuebles los obligados a la tasa de mejoras; sino sus propietarios. Esto, es así por una razón elemental y evidente: que las cosas no son sujetos de derecho ni obligaciones, aun cuando éstas sean tributarias. El que se beneficia, jurídicamente, es el dueño. O sea, los beneficios son de orden individual o de grupo social, y no de la tierra en sí misma.

Como dice GUILIANI FORROUNGUE - citado por HECTOR VILLEGAS - "este tipo de tributos se caracterizan por la existencia de un beneficio que puede derivar no solo de la realización de una obra pública, sino también de actividades y servicios especiales, destinados a beneficiar a una persona o a grupos sociales determinadas". (Villegas, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario., Ediciones DEPALMA., Buenos Aires., 1992., p 92).

Esta afectación predial dice relación, como hemos dicho, con el incremento o acrecentamiento del valor de la finca o el inmueble. Es por esto que nada tiene que ver si el dueño o el poseedor conviene con la mejora o la obra pública. La obra o servicio querida o no por los potenciales beneficiarios, hace que aumente el valor comercial, industrial, turístico o urbanístico del bien: en consecuencia, ese aumento de valor redundará en un enriquecimiento para el sujeto de derecho que tiene la disposición dominial de ese bien raíz.

C.- Conclusiones.

Si bien, como hemos dicho, la ventaja económica se produce en función al aumento del valor comercial o catastral del bien inmueble involucrado, la obligación contributiva solamente le es atribuible al detentador de ese bien. Lo que significa que lo relevante es que el sujeto de derecho tenga la calidad de beneficiario directo de aquel acrecentamiento dominial llamado valorización.

Con estas afirmaciones queremos decir que quizás ha ocurrido aquí, que se ha confundido el elemento de la prestación personal de la contribución y el acrecentamiento de la riqueza patrimonial de ese sujeto, por razón de la valorización de un determinado bien raíz.

Ciertamente, se sabe que la obligación de pagar la contribución de mejoras es de carácter personal. Es más, se debe hacer hincapié en el hecho de que la obligación no es del inmueble valorizado, sino de su propietario.

Lo importante es saber cuando surge la obligación de pagar la contribución.

Esto es así dado que, ella, la contribución, surge en el momento en que se finaliza la obra beneficiante o valorizante. Lo cual sugiere que, si la propiedad se vende cuando ya se construyó o terminó la obra pública, quien adeuda el gravamen es el vendedor, pero si se finaliza la obra después de la venta, el deudor es el comprador del inmueble valorizado.

Esto nos permite afirmar que, si bien el pago de la obligación tributaria a la que hemos hecho referencia, corresponde siempre a una persona, este sujeto será el que haya sido o sea el propietario del inmueble.

Se debe presumir que si se vende un bien valorizado por una obra pública, se debió haber aumentado el precio de ese bien raíz, por ello, ese enriquecimiento o acrecentamiento es o debe ser susceptible de ser gravado por vía contributiva. De otra manera se haría responsable a una persona (el nuevo comprador) por el enriquecimiento de otra (el vendedor). En este sentido no es lógico ni equitativo que se haga responsable a una persona por el acrecentamiento patrimonial de otra persona la cual al vender, debió haber valorado su propiedad conforma a su valor agregado.

A modo de reivindicación conceptual y referidos a los términos de su pregunta, debemos señalar que el contribuyente que ha adquirido un bien inmueble que mantiene deuda de valorización, no tiene porque pagar los recargos e intereses que se han generado con el incumplimiento en el pago de la deuda por parte del primer dueño de la propiedad. En todo caso como el registro del contribuyente debe estar en los archivos de la institución, es a él a quien debe cargarse los saldos dejados de pagar.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho nos suscribimos, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/cch.