

Expropiación financiera

Art. 2º.—(Ley 1^a de 1943).—“Para los efectos del artículo anterior, podrán los expresados Municipios decretar la expropiación de los bienes raíces que requieran para las obras, entendiéndose de utilidad pública la **expropiación de toda el área general de la cual haga parte la porción en que haya de ejecutarse la respectiva obra**”. (Subrayamos).

“Expropiación” llamamos el trabajo que presentamos a la facultad de derecho de la Universidad Católica Bolivariana para cumplir con el requisito del grado, y de tal trabajo —comentarios generales a la Ley 1^a de 1943— extractamos este artículo que creemos pueda ser de gran utilidad para los señores ingenieros, profesionales éstos que tan eficazmente intervienen en las cuestiones de valorización, problema relacionado íntimamente con el estatuto legal que hemos citado, como que él fue dictado precisamente para la fácil ejecución de obras públicas.

Antes de entrar en materia debemos declarar que a todo lo largo de nuestra tesis sostendremos o hacemos la defensa de la Ley 1^a y que somos amigos irrestrictos de la valorización, por ver en ella el único medio de hacer progresar un pueblo, y ser la ley apuntada el procedimiento más eficaz para que tal progreso se efectúe, haciendo a un lado la oposición de los “hombres-estorbos”; pero si tal defensa hacemos —hablando en términos generales— en el capítulo que llamamos “Expropiación Financiera” nos vemos obligados a hacer fuertes reparos al estatuto en mención, por considerarlo demasiado peligroso y propicio a que con él se cometan grandes injusticias.

El artículo 2º transcrita, en nuestro concepto, constituye una verdadera expropiación financiera, lo cual no deja de ser peligroso para los particulares, a la vez que factible para que las autoridades lleguen a cometer arbitrariedades y atropellos que pueden redundar en beneficio de determinadas personas. Y esta afirmación la hacemos antes de entrar en materia sobre la cuestión, porque el artículo 13 de esta misma ley faculta a los municipios expropiantes para vender las propiedades adquiridas mediante el procedimiento señalado en el artículo 2º, y aunque en aquél —en el artículo 13— se dice que la venta se hará por licitación pública, dando preferencia en igualdad de circunstancias al dueño o dueños expropiados, ello no es obstáculo ni valla para contener una arbitrariedad o al menos para no dejar pasar una

injusticia. Casos hay en que un propietario expropiado, aunque interesado en readquirir el bien que fue suyo, no puede hacer frente a una licitación pública, sea por el absurdo sistema de distribuir el impuesto de valorización, o sea por el afán de un postor más pudiente que ofrezca un valor superior al comercial.

No quisiéramos alargarnos demasiado en esta parte del estudio, pero la trascendencia de este punto nos obliga a hacerlo, ya que creemos que es la parte más vulnerable de la Ley 1^a de 1943 y que tal estatuto está en abierta pugna con la Constitución Nacional.

Y decimos que la Ley 1^a pugna con la Constitución Nacional, porque ésta, en su artículo 26, dice lo siguiente: "Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

"La propiedad es una función social que implica obligaciones".

"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa".

"Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una u otra Cámara".—Esto nos demuestra que la expropiación sólo se puede llevar a efecto por motivos de utilidad pública o de interés social.

Al declarar, pues, la Constitución que por motivos de utilidad pública o de interés social podrá haber expropiación, claramente nos está diciendo que no la podrá haber por cuestiones de interés privado. Si no se entendiera así, se violaría no sólo el espíritu sino la letra de la Constitución y se atropellaría hasta el derecho natural.

Por qué, pues, pretende un municipio expropiarle a un particular un determinado lote de terreno del cual sólo necesita una mínima parte para construir una obra de utilidad pública o de interés social y vender el resto, ya valorizado, al mejor postor? No vemos la razón y así encontramos uno de los más infamantes atropellos; nosotros no hallamos diferencia ninguna entre la confiscación, expresamente prohibida por el artículo 31 de la Constitución y esta clase de expropiación.

Y hay más; el municipio, al hacer uso de las atribuciones que le confieren en la Ley 1^a que comentamos, obra como entidad de derecho público y como tal actúa como sujeto expropiante. No ocurre lo mismo cuando vende en pública subasta o conserva las propiedades adquiridas forzosamente, pues en este caso ya obra como un simple particular, es decir como persona de derecho privado y esto es un contrasentido y repugna con la equidad.

Este procedimiento haría desaparecer la garantía contra el abuso del derecho de expropiación, que a nuestro juicio se consigna en la Constitución, pues no otra cosa quiere decir cuando limita tal derecho a los casos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador.

Y no vale alegar que un municipio, por ejemplo, necesita recaudar recursos extraordinarios para la construcción de una obra que ha de beneficiar a la sociedad y que nada más lógico y justo que tales fondos provengan de las propiedades gravadas, es decir de la obra misma, porque tal invasión a la propiedad privada —la consignada en el artículo 2º— lo facultaría para expropiar bienes en Pasto, verbigracia, para construir un santuario nacional en Santa Marta.

Error gravísimo el creer que se puede invadir la propiedad privada más allá de lo estrictamente necesario al interés general o público y sustituir al dueño en el uso y goce de sus bienes, para después venderlos o conservarlos como renta, si estos bienes particulares están más o menos cerca de la obra pública que se proyecta. La distancia o proximidad nada tienen que ver con esto y sería lo mismo, como dijimos arriba, que la obra expropiada esté en el sur de la república y la proyectada en el norte. Si el espíritu menos individualista no aceptaría este proceder, qué inconveniente hay en que se rechace también el que autoriza nuestra ley?. Si para la apertura de una calle necesita un municipio dos mil varas, por ejemplo, por qué, pues, pretende expropiar las diez mil que componen la manzana?

Nadie nos puede asegurar que uno de los municipios autorizados por esta ley para expropiar, la aplique con un criterio de justicia y de equidad y no la convierta en instrumento de extorsión o de negocio. Si el municipio tiene que manejar esta ley con cautela para no cometer injusticias es porque el estatuto legal no es justo y toda ley, para que sea verdadera, ha de ser justa.

Viene muy al caso la opinión del tratadista Sedgwick, quien en su obra "Statutory and Constitutional Law", página 451, transcripción que tomamos de un fallo de la Suprema Corte Argentina, dice lo siguiente: "La expropiación de la propiedad privada para objetos privados, es un nuevo abuso de los poderes de legislación. Una resolución dictada con tales propósitos no tiene el carácter de una ley y está prohibida por las ideas generales que definen y limitan las funciones de la Legislatura. Un estatuto que autoriza el traspaso de la propiedad de uno a otro, sin el consentimiento del propietario, es inconstitucional y prohibido, aunque se dé una compensación. Así, una municipalidad no puede, con objeto de hacer una calle, tomar el todo de un lote si solamente es indispensable una parte, y la ley debe ser interpretada como si se requiriése el consentimiento del propietario respecto a la parte actualmente necesitada, pues de otro modo, es inconstitucional y prohibida".

Algunos sostenedores de esta expropiación financiera alegan en su favor que los municipios, obligados a hacer cumplir la función social que la propiedad tiene, ejercitan el derecho expropiatorio sin lesionar en nada al expropiado, puesto que a éste entregan el precio de su bien, cosa que se hace, por lo general, previamente, agregando, para reforzar su defensa, que si sólo expropiaran la parte que necesitaran

para la obra proyectada, cobrarían al dueño el impuesto de valorización por la porción restante, lo cual, al fin y a la postre, vendría a dar el mismo resultado. Otros, animados de un gran espíritu cívico, han aceptado también sin mayores reservas tan peligroso precepto, alegando que un propietario renuente puede ser causa de un perjudicial estancamiento de una ciudad y que el municipio, al emprender una expropiación global, corre un riesgo y puede llegar hasta perder dinero en tal negociación.

Un caso práctico nos basta para refutar a los primeros: el señor A. es dueño de una manzana de terreno — 100×100 — o sea un total de diez mil varas cuadradas y por iniciativa particular resuelve abrir o cruzar tal manzana con dos calles de diez varas de ancho cada una; en la apertura de tales calles bota en total mil novecientas varas cuadradas, quedándole cuatro pequeñas manzanas de 2.025 varas cuadradas cada una, o sea un total de 8.100 varas aprovechables. El precio primitivo de la vara cuadrada, es decir cuando tenía diez mil en total y antes de hacer la apertura, era de diez pesos cada una y todo el lote valía, pues, la suma de cien mil pesos; con la apertura de las calles, cosa muy posible y por el hecho de haber convertido fondo en frente, el precio de la vara cuadrada subió a veinte pesos cada una. Con base en este precio tenemos que las 8.100 varas valen hoy en total la suma de \$ 162.000.00, deducidos de esta cantidad los gastos de pavimentaciones y andenes del terreno que se dejó para calles —mil novecientas varas— los cuales, calculándolos aproximadamente pueden ascender a \$ 3.800.00 o sea \$ 2.00 por vara, tenemos una valorización neta de \$ 58.200.00, o sea, en último término, la utilidad del señor A., propietario de la finca.

Si el municipio resuelve expropiarle al señor A. el total de su lote de terreno, o sea las diez mil varas cuadradas, aunque éste haya ofrecido las fajas que se necesitan para las vías públicas y realiza tal entidad las calles proyectadas, sólo paga al señor A., como indemnización, el valor real del lote o esa la suma de cien mil pesos; invierte en gastos \$ 3.800.00 y vende luego al mismo señor A., quien se igualó al mejor postor que ofrecía a \$ 20.00 por vara cuadrada —esto de acuerdo con la Ley 1^a de 1943— las cuatro pequeñas manzanas en \$ 162.000.00, habrá alguien que desconozca el abuso del municipio y que no comprenda que el señor A. perdió en tal negociación la suma de \$ 58.200.00, dinero éste que ilícitamente fue a acrecentar las arcas oficiales? No será este un verdadero caso de enriquecimiento sin causa o un abuso del derecho?

Y no se diga tampoco que cobrando el impuesto de valorización se obtendría el mismo resultado, porque bien sabido es que por valorización se cobra sólo el valor de la obra y en algunos casos un diez por ciento más sobre el presupuesto total como margen de seguridad; en este caso, si el municipio expropiara únicamente las 1.900 varas que necesita para las calles, el señor A. pagaría por valorización los \$ 19.000.00 que ya había recibido como indemnización más los \$ 3.800.00, valor de la obra, menos la parte que se derrama a otros propietarios que obtienen valorización por reflejo, suma esta última que en realidad de verdad vendría a ser

el impuesto de valorización o el desembolso que el señor A. hacía para seguir conservando el dominio sobre su lote de terreno.

En cuanto a los que aceptan el peligroso precepto de la ley que hemos venido comentando por el aspecto cívico, y alegan en su favor el peligro de estancamiento de una ciudad, se les puede contestar que tal peligro desaparece si sólo se expropia la parte necesaria para la obra y la entidad expropiante salva la suma invertida cobrando el correspondiente impuesto de valorización.

En conversación que sostuvimos con un distinguido ingeniero y connotado industrial, bastante versado en estas materias, le argumentamos lo que dejamos transcrita al justificar él esta expropiación financiera precisamente por el estorbo que un propietario renuente podría constituir para el progreso de una ciudad, pero nos contrarreplicó diciéndonos que era más cómodo y fácil para un municipio, por ejemplo, hacer una expropiación total y vender posteriormente el sobrante, que expropiar parcialmente y cobrar luego el impuesto de valorización. Aceptamos que este procedimiento pueda traer más facilidad y comodidad para la entidad expropiante, pero tiene el gravísimo inconveniente de no ser justo y una ley injusta, por cómoda que sea, dicen los moralistas y convenimos nosotros, pierde su obligatoriedad y deja por lo tanto de ser una verdadera ley.

Para terminar este artículo queremos narrar otro caso de fácil ocurrencia y de notoria injusticia. Pedro es dueño de una casa en Medellín, la cual, por su magnífica situación y comodidades, es bastante apetecida por personas pudientes, quienes en varias ocasiones le han ofrecido compra por ella, algunos excediéndose del valor venal de tal propiedad; pero Pedro, que sólo tiene ese bien y vive en él con su familia no ha aceptado ninguna propuesta de compra. El Municipio de Medellín decreta más tarde la ampliación de la calle que corresponde a la casa de Pedro y éste se apresura a manifestar al municipio que está listo a ceder la faja para tal ampliación —tres metros— pues su casa, precisamente, tiene un antejardín de cinco metros y en nada afecta o desmejora dicho ensanche la parte habitable. Y ocurre que el Municipio en vez de aceptar el ofrecimiento de Pedro y una vez terminado el ensanche cobrarle el impuesto de valorización, que sería exiguo en este caso, le expropia el total de la casa, paga como indemnización al dueño la suma de cuarenta mil pesos, por ejemplo, y terminada la obra saca tal propiedad a remate y uno de los primitivos compradores de Pedro ofrece por ella la suma de cincuenta mil pesos; qué debe hacer el expropiado para recuperar su bien? Tiene que colocarse en igualdad de circunstancias para ser preferido y optar por adquirir una deuda de diez mil pesos, diferencia de precio de compra, o resignarse a perder definitivamente el dominio de su antigua casa.

Estos ejemplos nos muestran que la Ley 1^o de 1943 al decir que el dueño o dueños expropiados deben ser preferidos, en igualdad de condiciones, para readquirir los inmuebles respectivos, ninguna solución dio al problema que se presenta ni sentó ninguna base de justicia.

Creemos que esta grave dificultad, sin que se le haga menos cómodo al municipio la recolección del impuesto de valorización, se podría obviar con modificar el inciso 2º del artículo 13 de esta ley, en una forma más o menos parecida a ésta:

En los casos de ventas, ellas se harán por el sistema de licitación pública, siempre que el municipio expropiante haya ofrecido, con un plazo de quince días hábiles, al antiguo dueño o dueños los respectivos inmuebles por el mismo precio que aquél dio por ellos y cargándole sólo los gastos hechos en tales bienes por efecto de las correspondientes obras públicas sin que tal propuesta haya sido aceptada, ofrecimiento y no aceptación que se demostrará con la notificación personal —o en su defecto por la prensa— al interesado o interesados.

Medellín, octubre de 1944.

GUILLERMO MARTINEZ VILLA