

ENTES TERRITORIALES – Tienen autonomía tributaria / FACULTAD IMPOSITIVA – Los entes territoriales pueden fijar los elementos del tributo / IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – Los concejos pueden fijar la tarifa del tributo / TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL – Criterios para fijarla / INMUEBLES URBANIZABLES NO URBANIZADOS Y URBANIZADOS NO EDIFICADOS – La tarifa no debe ser superior la 33 por mil / EDIFICACION – Concepto / TERRENO – Su proporción no determina la clasificación de edificación o construcción

En materia impositiva, la normativa constitucional reconoce a los entes territoriales su autonomía tributaria, en virtud de la cual pueden definir directamente los elementos esenciales del gravamen autorizado por el legislador, atendiendo los parámetros fijados, en los casos en que así lo haya hecho. La Ley 44 de 1999 regula, entre otros, el impuesto predial unificado. En el artículo 4º autoriza a los concejos municipales a fijar la tarifa del tributo de acuerdo a los parámetros que la misma señala. Así, dispone que debe establecerse de manera diferencial y progresiva teniendo en cuenta el estrato socioeconómico, usos del suelo en el sector urbano y la antigüedad de la formación o actualización del catastro. Para los inmuebles urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados, previó que la tarifa puede ser superior sin sobrepasar el 33 por mil. Para establecer si un predio urbanizado está edificado, debe acudir a la definición de “edificio” y de “otras construcciones” del artículo 69 de la Resolución 2555 de 1988 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. De dichas nociones se tiene que edificación o construcción es la reunión de materiales consolidados con carácter permanente, la primera, para la protección de personas, animales o cosas y, la segunda, puede ser en la superficie del suelo en su interior con destinación diferente a la anterior. En consecuencia, un inmueble se clasifica como edificado cuando en realidad lo está, es decir, cuando en él se levanten edificios o construcciones en los términos señalados por el organismo técnico. Así, la proporción del terreno edificado no determina su clasificación, lo importante es que las obras que en él se hayan hecho se enmarquen en las citadas definiciones de “edificio” u “otras construcciones”. Entonces, cuando la Ley 44 de 1990 se refiere a predios “urbanizados no edificados”, la expresión es clara, excluye cualquier tipo de construcción o edificación, entendiéndose dicha locución, según su sentido natural y obvio, pues el legislador no hizo distinción alguna.

FUENTE FORMAL: LEY 44 DE 1999 – ARTICULO 44

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 30 DEL 2001 CONCEJO DE CARTAGENA DE INDIAS - PRIMER INCISO DEL ARTÍCULO 12 (Anulado) / ACUERDO 33 DEL 2002 CONCEJO DE CARTAGENA DE INDIAS - PRIMER INCISO DEL ARTÍCULO 2 (Anulado)

CONCEJO – No puede modificar los elementos del tributo señalados por el legislador. Exceso de facultad reglamentaria / PREDIOS URBANOS PARCIALMENTE EDIFICADOS O EDIFICADOS – Es una clasificación no prevista en la ley / PRINCIPIO DE DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LAS CARGAS - Este principio no faculta a los concejos municipales para establecer uno de los elementos del tributo

El Acuerdo 30 de 2001 [11] y el Acuerdo 033 de 2002 [1º] fijan las tarifas del impuesto predial unificado. Para los predios urbanos edificados [Viviendas, Comerciales, Industriales, Hoteleros, de propiedad de entidades educativas y de propiedad de entidades de beneficencia] las tarifas oscilan entre el 2.0 por mil y 10.5 por mil; y para los predios urbanos no edificados [Predios urbanizables no

urbanizados, predios urbanizados no edificados y predios urbanizados no edificados en sectores con suspensión de la construcción] las tarifas oscilan entre el 10.5 por mil y el 25.5 por mil. Al definir en las normas acusadas “predio urbano edificado” como aquel en que “no menos del 15% del área total del lote se encuentra construido”, establece una modalidad no prevista por el legislador. En efecto, las disposiciones demandadas crean una categoría nueva, los predios urbanos parcialmente edificados o edificados en una proporción del área total del terreno, no autorizada por la ley; además, según los Acuerdos mencionados, a esta clase de predios les corresponderían las tarifas de los predios urbanos no edificados, superiores a las fijadas para los predios edificados, sin justificación alguna. De otra parte, el argumento del apelante según el cual la Ley 388 de 1998 permite a los entes territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial reglamentar el uso del suelo en las áreas urbanas y rurales según la ley, con el fin de distribuir de forma equitativa las cargas y beneficios, no tiene vocación de prosperidad, de un lado, porque la Corte Constitucional mediante sentencia C-795 de 2000 declaró inexecutable el artículo 7º ib, y de otro, porque si bien, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, es un principio del ordenamiento territorial previsto en el artículo 2º ib., este principio no faculta a los concejos municipales para establecer uno de los elementos del tributo definido por el legislador.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 30 DEL 2001 CONCEJO DE CARTAGENA DE INDIAS - PRIMER INCISO DEL ARTÍCULO 12 (Anulado) / ACUERDO 33 DEL 2002 CONCEJO DE CARTAGENA DE INDIAS - PRIMER INCISO DEL ARTÍCULO 2 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil doce (2012).

Radicación numero: 13001-23-31-000-2004-00302-02(18893)

Actor: SONIA MERLANO ESCUDERO

Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado, contra la sentencia del 3 de marzo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso:

“PRIMERO. Declarar la nulidad del artículo 2 del Acuerdo N°033 de 2002 y el artículo 12 del Acuerdo 030 de 2001, expedidos por el Concejo Distrital de Cartagena, por los cuales se definió la clasificación de predios urbanos edificados, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.”

ACTOS ACUSADOS

Se trata de los siguientes:

1. El primer inciso del artículo 12 del Acuerdo 030 del 31 de diciembre de 2001 por el que se adoptó el Estatuto Tributario Distrital, cuyo texto dice:

“Artículo 12. Clasificación de los predios. Para efectos de la liquidación del impuesto predial unificado se entiende por predio urbano edificado cuando no menos del 15% del área total del lote se encuentra construido.”

2. El primer inciso del artículo 2° del Acuerdo Distrital 033 del 30 de diciembre de 2002, por el cual se establece el nuevo sistema tarifario para el impuesto predial unificado del Distrito de Cartagena, se dictan otras disposiciones en materia de industria y comercio, de competencia funcional para cobro coactivo”, cuyo texto dice:

“ARTICULO SEGUNDO. Clasificación de los predios. Para efectos de la liquidación del impuesto predial unificado se entiende por predio urbano edificado cuando no menos del 15% del área total del lote se encuentra construido.”

DEMANDA

SONIA MERLANO ESCUDERO, en nombre propio, demandó la nulidad del primer inciso del artículo 12 del Acuerdo 030 de 2001 y del primer inciso del artículo 2° del Acuerdo 033 del 2002, ambos expedidos por el Concejo de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural.

Indicó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 287-3, 313-4, 338 y 363 de la Constitución Política.
- Artículos 2, 4 y 14 de la Ley 44 de 1990.

- Artículos 62, 63 y 76 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Desarrolló el concepto de violación, así:

El demandado excedió la facultad impositiva que le confieren las normas constitucionales y legales, al crear, en los actos acusados, una “distinción” no contemplada en la ley, la cual quebranta los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Los preceptos demandados definen como no edificado el predio cuya área total construida sea menor al 15% del área total del predio, concepto que desconoce los elementos del impuesto predial y que tiene implicaciones en la determinación del hecho imponible, la base gravable y la tarifa, haciendo más gravoso el tributo. Además, ignora la definición de edificio contenida en la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, organismo encargado de definir los elementos constitutivos del catastro, función que no puede ser invadida por la autoridad distrital.

Los preceptos censurados crean una subespecie o híbrido de los predios urbanizados: la de los parcialmente edificados. Frente a los que se presentan dificultades para determinar la base gravable y la tarifa, pues, según los acuerdos parcialmente acusados, la tarifa para los predios no edificados puede ser hasta del 25.5 por mil, que es más gravosa que la fijada para los predios edificados que es máximo del 10.5 por mil.

El último inciso del artículo 4° de la Ley 44 de 1990¹ hace referencia a los terrenos “urbanizados no edificados”, expresión que rechaza cualquier hipótesis de construcción o edificación, como la contenida en los actos demandados.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL

¹ Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

En la demanda, el actor solicitó esta medida². El Tribunal la negó por auto del 9 de julio de 2004³, decisión que fue apelada⁴ y luego confirmada por esta Sección el 26 de enero de 2006⁵.

CONTESTACIÓN

El auto admisorio de la demanda fue notificado personalmente al Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias⁶, quien guardó silencio en el término de fijación en lista⁷.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal accedió a las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:

La facultad impositiva de los concejos distritales es limitada a lo consagrado en la Constitución y la ley, por lo que, creado el tributo, las autoridades territoriales podrán definir los elementos de la obligación tributaria con arreglo a la ley, si el legislador no los ha definido.

La Ley 14 de 1983 dotó de facultades al IGAC para establecer las normas técnicas para efecto de las labores de formación, actualización y conservación del catastro nacional.

La Ley 44 de 1990 regula el impuesto predial unificado, el cual grava la posesión o la propiedad de bienes inmuebles existentes en cada jurisdicción municipal y faculta a las autoridades locales para fijar las tarifas, para los inmuebles urbanizados no edificados señala un tope máximo del 33 por mil.

La autoridad tributaria territorial extralimitó las competencias otorgadas por la ley, al desconocer la Resolución N°2555 del Instituto Agustín Codazzi que, en el artículo 69, define edificios y otras construcciones, según las cuales, para

² Fl. 4 c.1.

³ Fl. 204 c. 1.

⁴ Fl. 206 c. 1

⁵ Fl. 123 c.1.

⁶ Fl. 127 c. 1.

⁷ Fl. 205 v. c. 2.

determinar si un predio está edificado, lo relevante es la existencia de materiales consolidados en el inmueble y que éstos tengan el carácter de permanentes o estables.

Las facultades impositivas de la autoridad Distrital, para la administración, recaudo y control del tributo, deben contraerse a las regulaciones en materia del impuesto predial. Así, si lo determinante para que un predio sea considerado edificado es la existencia de una edificación u otras construcciones, la autoridad no podía hacer distinciones para hacer más oneroso el tributo, pues al equiparar los inmuebles con edificación inferior al 15% a los no edificados, la tarifa a imponer sería superior, pues la tarifa de los predios edificados no supera el 10.5 por mil, mientras que la de los no edificados es hasta del 25.5 por mil.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandado apeló la sentencia y para el efecto argumentó:

La Ley 388 de 1998 [7] dispone que los municipios y los distritos deben formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial y reglamentar los usos del suelo en las áreas urbanas de conformidad con la ley.

Las autoridades fiscales y catastrales en ese municipio han dado aplicación a la norma. El Acuerdo 041 de 2006 [art. 68, par. 8] dispuso que, para efectos del impuesto predial, los bienes se definen y clasifican conforme al Plan de Ordenamiento Territorial.

Las tarifas fijadas en los Acuerdos acusados están en concordancia con el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, sin que el Concejo se haya excedido en su competencia, pues no se le puede dar el mismo tratamiento a los predios urbanizables no urbanizados, a los predios urbanizados no edificados y a los predios urbanizados no edificados en sectores con suspensión de la construcción, por tal razón, el nuevo estatuto fijó las tarifas para las dos últimas clasificaciones en 25.5‰ y 10.5‰, respectivamente, las cuales son inferiores al 33‰, tope máximo fijado en la Ley 44 de 1990.

Esta norma establece, además, que el valor del impuesto predial unificado no podrá exceder del doble del monto líquido por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

OPOSICIÓN AL RECURSO

La **demandante** se opuso al recurso pues, en su criterio, los argumentos que lo sustentan no son relevantes ni tienen la fuerza para enervar la decisión anulatoria. Aclaró que el Acuerdo 41 de 2006 reproduce la norma acusada en el artículo 68 en el párrafo 7°, no en el párrafo 8° como lo sostiene el apelante.

La cuestión debatida es la legalidad del precepto acusado en cuanto señaló qué porcentaje de construcción debe tener un predio para considerarse como lote edificado.

Dado que la decisión de primera instancia fue adoptada con garantía del derecho de defensa de la demandada y está acorde con la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado⁸, solicitó que se confirme. Además, que en aplicación del artículo 115 de la Ley 1395 de 2010, se declare la nulidad del párrafo 7° del artículo 68 del Acuerdo 041 del 21 de diciembre de 2006 proferido por el Concejo de Cartagena de Indias D.T. y C.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no alegaron.

El **Ministerio Público** solicitó que se confirme la sentencia apelada por las siguientes razones:

Un municipio excede tales facultades si establece un tributo no creado por el legislador o si en desarrollo de la autorización se aparta del marco legal.

La Ley 44 de 1990 reguló el impuesto predial, dispuso que la administración, recaudo, control y fijación de tarifas le corresponde a los municipios dentro los límites señalados por el legislador, por tal razón, los concejos no pueden exceder

⁸ Sentencia de 18 de marzo de 2010, Exp. 16971 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia (E).

los porcentajes, ni crear modalidades de predios distintas a las previstas en la norma.

En la materia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado anuló normas de origen municipal que adoptaban una definición de predio urbanizado no edificado a partir de un porcentaje de construcción respecto del total del terreno, por violación del principio de legalidad tributaria, al establecer un porcentaje no señalado en la ley.

Los acuerdos demandados dispusieron, para efectos del impuesto predial, que predio urbano edificado es aquel que esté construido en no menos del 15% del área total del terreno, distinción no autorizada por la Ley 44 de 1990. La disposición sólo autorizó para los predios urbanizados no edificados una tarifa superior al 16 por mil sin exceder el 33 por mil, pero no para crear clasificaciones dentro de esta categoría de predios.

Según la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el predio urbano no edificado, es el que carece de construcción alguna, por ello, el predio edificado, es aquel que cuenta con edificación o construcción, independientemente del porcentaje de ésta respecto del área del predio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En el caso, se discute la legalidad del primer inciso del artículo 12 del Acuerdo 30 del 2001 y del primer inciso del artículo 2° del Acuerdo 33 del 2002 expedidos por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, en los que, para efectos de la liquidación del impuesto predial unificado, la autoridad tributaria definió como “predio urbano edificado” aquel en que “no menos del 15% del área total del lote se encuentra construido”.

La Sala debe resolver si el Concejo de Cartagena de Indias, al expedir las normas acusadas, excedió las facultades constitucionales y legales invocadas por el demandante.

En materia impositiva, la normativa constitucional⁹ reconoce a los entes territoriales su autonomía tributaria, en virtud de la cual pueden definir directamente los

⁹ Constitución Política artículos 1°, 287-3, 300-4, 313-4 y 338.

elementos esenciales del gravamen autorizado por el legislador, atendiendo los parámetros fijados, en los casos en que así lo haya hecho¹⁰.

La Ley 44 de 1999 regula, entre otros, el impuesto predial unificado¹¹. En el artículo 4^o¹² autoriza a los concejos municipales a fijar la tarifa del tributo de acuerdo a los parámetros que la misma señala. Así, dispone que debe establecerse de manera diferencial y progresiva teniendo en cuenta el estrato socioeconómico, usos del suelo en el sector urbano y la antigüedad de la formación o actualización del catastro. Para los inmuebles urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados, previó que la tarifa puede ser superior sin sobrepasar el 33 por mil.

Para establecer si un predio urbanizado está edificado¹³, debe acudir a la definición de “edificio” y de “otras construcciones” del artículo 69 de la Resolución 2555 de 1988¹⁴ expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi¹⁵. De dichas nociones se tiene que edificación o construcción es la reunión de materiales consolidados con carácter permanente, la primera, para la protección de personas, animales o cosas y, la segunda, puede ser en la superficie del suelo en su interior con destinación diferente a la anterior.

En consecuencia, un inmueble se clasifica como edificado cuando en realidad lo está, es decir, cuando en él se levanten edificios o construcciones en los términos señalados por el organismo técnico. Así, la proporción del terreno edificado no determina su clasificación, lo importante es que las obras que en él se hayan

¹⁰ En este sentido la Sala rectificó la jurisprudencia sobre la materia en la sentencia de 9 de julio de 2009, Exp. 16544. Criterio reiterado en las providencias del 18 de marzo de 2010, Exp. 17438, del 23 de junio de 2011, Exp. 17526 y del 15 de marzo de 2012, Exp. 18469.

¹¹ El impuesto predial unificado es un tributo que grava los predios o bienes raíces urbanos en áreas urbanas, suburbanas o rurales, con o sin edificaciones. Camacho Montoya, Álvaro. Tributos sobre la propiedad raíz. Segunda Edición. 1999. p.14.

¹² **Artículo 4^o.** *Tarifa del impuesto.* La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo. Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: a. Los estratos socioeconómicos; b. Los usos del suelo, en el sector urbano; c. La antigüedad de la formación o actualización del catastro; A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo. Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil. (Modificado por el art. 23, Ley 1450 de 2011).

¹³ Sentencia del 29 de marzo de 2007. Exp. 14738, C.P. Ligia López Díaz.

¹⁴ “1. Edificios: A la reunión de materiales consolidados de carácter permanente destinada a proteger contra la intemperie a personas, animales o cosas;
2. Otras construcciones: A la reunión de materiales consolidados con carácter de permanencia, sea en la superficie del suelo o en su interior, con destinación diferente a la señalada en el numeral anterior;...”

¹⁵ De acuerdo con el artículo 182 del Decreto 1333 de 1986, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi es la entidad que establece las normas técnicas para las labores catastrales.

hecho se enmarquen en las citadas definiciones de “edificio” u “otras construcciones”.

Entonces, cuando la Ley 44 de 1990 se refiere a predios “urbanizados no edificados”, la expresión es clara, excluye cualquier tipo de construcción o edificación, entendiéndose dicha locución, según su sentido natural y obvio, pues el legislador no hizo distinción alguna¹⁶.

El Acuerdo 30 de 2001 [11] y el Acuerdo 033 de 2002 [1°] fijan las tarifas del impuesto predial unificado. Para los predios urbanos edificados [Viviendas, Comerciales, Industriales, Hoteleros, de propiedad de entidades educativas y de propiedad de entidades de beneficencia] las tarifas oscilan entre el 2.0 por mil y 10.5 por mil; y para los predios urbanos no edificados [Predios urbanizables no urbanizados, predios urbanizados no edificados y predios urbanizados no edificados en sectores con suspensión de la construcción] las tarifas oscilan entre el 10.5 por mil y el 25.5 por mil.

Al definir en las normas acusadas “predio urbano edificado” como aquel en que “no menos del 15% del área total del lote se encuentra construido”, establece una modalidad no prevista por el legislador.

En efecto, las disposiciones demandadas crean una categoría nueva, los predios urbanos parcialmente edificados o edificados en una proporción del área total del terreno, no autorizada por la ley; además, según los Acuerdos mencionados, a esta clase de predios les corresponderían las tarifas de los predios urbanos no edificados, superiores a las fijadas para los predios edificados, sin justificación alguna.

De otra parte, el argumento del apelante según el cual la Ley 388 de 1998 permite a los entes territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial reglamentar el uso del suelo en las áreas urbanas y rurales según la ley, con el fin de distribuir de forma equitativa las cargas y beneficios, no tiene vocación de prosperidad, de un lado, porque la Corte Constitucional mediante sentencia C-795 de 2000 declaró inexecutable el artículo 7°ib, y de otro, porque si bien, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, es un principio del ordenamiento territorial previsto en

¹⁶ En este sentido las sentencia del 4 de abril de 1997, Exp. 8126. C.P. Consuelo Sarria Olcos y de 18 de marzo de 2010, Exp. 16971, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia (E).

el artículo 2º ib., este principio no faculta a los concejos municipales para establecer uno de los elementos del tributo definido por el legislador.

En consecuencia, se advierte que el Concejo Distrital de Cartagena excedió sus facultades legales y constitucionales, razones suficientes para confirmar la sentencia apelada que anuló la definición de **predio urbano edificado** contenida en el primer inciso de los artículos 12 del Acuerdo 030 de 2001 y 2 del Acuerdo 033 de 2002.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

WILLIAM GIRALDO GIRALDO CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ