

**BENEFICIOS O CONDICIONES TRIBUTARIAS ESPECIALES - Finalidad / EXCLUSIONES - Operancia. Pueden derivarse de la definición misma del gravamen o expresamente de la ley / EXCLUSIONES LEGALES - Se establecen con carácter objetivo o subjetivo, según los presupuestos previstos para las mismas / ENTIDADES TERRITORIALES - Autonomía fiscal. En virtud del poder tributario que constitucionalmente se reconoce a los municipios y al Distrito Capital para gravar la propiedad inmueble ubicada en su territorio, tales entidades están facultadas para imponer la contribución de valorización y para establecer exclusiones en relación con la misma / CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - Podía sujetar la exclusión prevista en el numeral 1 del artículo 11 del Acuerdo 180 de 2005 al elemento subjetivo de titularidad del bien declarado monumento nacional**

“Nuestro sistema tributario reconoce la posibilidad de que determinados ingresos que, en principio, pueden enriquecer al contribuyente, se sustraigan de la base gravable de los tributos, con fundamento en criterios lógicos y de oportunidad o conveniencia. Dichas minoraciones conforman el grupo de beneficios o condiciones tributarias especiales (*exclusiones, costos, deducciones y exenciones*) que, en general, pretenden adecuar el tributo a los criterios de justicia, equidad y razonabilidad, y responden a específicas consideraciones legislativas en relación con los objetivos del gravamen de que se trate y, en general, de razones de política fiscal. Las exclusiones hacen parte de ese grupo; operan para todos aquellos casos en que no se cumplen todos los elementos esenciales del tributo, a diferencia de lo que ocurre con las exenciones, y pueden derivarse tanto de la misma definición del gravamen de que se trate, en cuanto corresponden a supuestos no comprendidos dentro de sus límites conceptuales, y/o de la ley, cuando ella las dispone expresamente, ya sea con carácter subjetivo u objetivo, dependiendo de los supuestos previstos para las mismas. La exclusión establecida en el aparte normativo cuestionado es de tipo objetivo, pues se previó respecto de bienes reales (unidades prediales) declarados monumentos nacionales. En virtud de la autonomía fiscal de la que gozan las entidades territoriales y del poder tributario que constitucionalmente se reconoce a los municipios y al Distrito Capital para gravar la propiedad inmueble ubicada al interior de sus territorios, sin perjuicio de la facultad que tienen otras entidades para imponer la contribución de valorización, el Concejo Distrital estaba facultado tanto para imponer la contribución de valorización de que trata el Acuerdo 180 del 2005, como para disponer las exclusiones en relación con la misma, de acuerdo con los especiales motivos de política fiscal que le asistieren y dentro de un marco jurídico legal, equitativo, razonable y conveniente. En ejercicio de esa facultad, la corporación edilicia mencionada podía sujetar la exclusión in examine al elemento subjetivo de titularidad del bien declarado monumento nacional, como en efecto lo hizo. Así, el elemento subjetivo es exclusivo de esa condición titular, y no del beneficio o tratamiento especial de exclusión que se comenta, cuyo supuesto fáctico tiene el carácter objetivo al que ya se aludió, se repite: la existencia de bienes reales (unidades prediales) declarados monumentos nacionales”.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 286 - ARTICULO 287 - ARTICULO 294 - ARTICULO 317 - ARTICULO 322, INCISO 2 / DECRETO 1421 DE 1993, ARTICULO 157

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 180 DE 2005 - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 11, NUMERAL 1 (PARCIAL) NO ANULADO

**CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Desarrollo normativo. Finalidad y alcance / ESTATUTO DISTRITAL DE VALORIZACION - Acuerdo 7 de 1987.**

**Exceptuó del gravamen los predios contemplados en el artículo 24 de la Ley 20 de 1974 (Concordato con la Santa Sede), los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil y los estipulados en el artículo 23 de la Ley 6 de 1972 y precisó que la excepción solo se aplica al área dedicada específicamente a los fines de la ley / BIENES DE USO PUBLICO – Su exclusión de la contribución de valorización se justifica en razón de que no producen una ventaja patrimonial o un incremento generador de enriquecimiento a su propietario, dadas las restricciones que pesan sobre su libre disposición**

“La contribución de valorización fue creada por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921, como gravamen sobre los bienes raíces beneficiados con la ejecución de obras de interés público local. En 1966, el Decreto Legislativo N° 1604, dos años después adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, amplió dicho gravamen a todas las obras de interés público que beneficiaran la propiedad inmueble y que hubieren sido ejecutadas por la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de derecho público. De acuerdo con esa regulación, toda obra sobre la cual recayera un interés público comunal, y no meramente local, podía financiarse con la contribución referida, incluidas las ejecutadas por las entidades de derecho público. A nivel Bogotá, el Acuerdo 7 de 1987 (arts. 1 y 2) adoptó el respectivo estatuto distrital, en el que la contribución fue definida como *“un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público **que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras**”*, y recabó que la contribución se causa por las obras de interés público que benefician a la propiedad inmueble, ejecutadas dentro de los límites del entonces Distrito Especial de Bogotá. Así mismo, le asignó la calidad de sujetos pasivos de dicho gravamen a quienes tengan el derecho de dominio o sean poseedores de uno o varios inmuebles comprendidos dentro de la zona de influencia, al momento de la asignación del mismo en la forma prevista por el capítulo primero del título IV del acuerdo en alusión (art. 92). Al regular la distribución de las contribuciones, con la determinación del presupuesto o costo de la obra, el monto y el método de distribución, la fijación de plazos y formas de pago, el mismo cuerpo normativo exceptuó del gravamen a *“Los predios contemplados en el artículo 24 de la Ley 20 de 1974 (Concordato con la Santa Sede), los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil y los estipulados en el artículo 23 de la Ley 6 de 1972”*, precisando que la excepción solo se aplica al área dedicada específicamente a los fines de la Ley. Tal exoneración resulta justificable en la medida de que las normas enunciadas dejan en claro que la contribución de valorización se encuentra intrínsecamente vinculada a razones de carácter económico, traducidas en ventajas patrimoniales para el propietario de los predios adyacentes a las obras públicas ejecutadas, de modo que si esas ventajas no se dan, el hecho generador de la contribución tampoco puede generarse. Al respecto, la Sala de Consulta de esta Corporación ha señalado que los bienes de uso público no producen una ventaja patrimonial o un incremento generador de enriquecimiento a su propietario, dadas las restricciones que pesan sobre su libre disposición, siendo en consecuencia naturalmente excluibles de la contribución de valorización”.

**FUENTE FORMAL:** LEY 25 DE 1921 - ARTICULO 3 / DECRETO LEY 1604 DE 1966 / LEY 48 DE 1968 / LEY 6 DE 1972 - ARTICULO 23 / LEY 20 DE 1974 - ARTICULO 24 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 674 / ACUERDO 7 DE 1987 (CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA) - ARTICULO 1, ARTICULO 2, ARTICULO 92

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 180 DE 2005 - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTÁ - ARTICULO 11, NUMERAL 1 (PARCIAL) NO ANULADO

**MONUMENTOS NACIONALES** - Hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, protegido por el artículo 72 de la Carta Política y, de acuerdo con el párrafo 1° del artículo 4 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, son bienes de interés cultural de la Nación / BIENES DE INTERES CULTURAL DE PROPIEDAD DE ENTIDADES PUBLICAS – Son inalienables, imprescriptibles e inembargables, circunstancias que afectan su libre disposición en cuanto limitan su negociabilidad y, en esa medida, desdibujan la expresión material del incremento patrimonial con el que en la práctica se manifiesta la valorización causada por la ejecución de obras públicas en la zona donde se ubican esos bienes, y que, a su vez, generan para los propietarios de estos la obligación de compensar y/o retribuir ese beneficio valorativo a la entidad que las realiza / BIENES DE INTERES CULTURAL DE PROPIEDAD PRIVADA – Sobre ellos no recae ninguna limitación de dominio y, por ende, son negociables y reciben el efecto útil derivado del beneficio económico que emana de la valorización generadora de la contribución / CONTRIBUCION DE VALORIZACION – La exclusión prevista en el numeral 1° del artículo 11 del Acuerdo Distrital 180 del 2005, respecto de los monumentos nacionales de propiedad de entidades públicas, se ajusta a derecho en cuanto concretó la voluntad legislativa en el ámbito distrital y, por ende, no vulnera el principio de igualdad

[...] de acuerdo con la Ley 397 de 1997, los monumentos nacionales hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, protegido por el artículo 72 de la Carta Política, como bienes materiales sobre los que pesa un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico y antropológico (Ley 397 de 1997, art. 4°, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 del 2008). El párrafo 1° del artículo 4° de dicha ley señaló: *“Los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la presente ley, así como 105 bienes integrantes del patrimonio arqueológico, serán considerados como bienes de interés cultural. También podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales.”* Por su parte, el artículo 10 ibídem, dispuso: ***“los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*** Semánticamente, la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad refieren, en su orden, a adjetivos de tipo prohibitivo respecto de la enajenación, la prescripción y el embargo, en sus distintas acepciones legales y dentro del contexto del derecho civil de bienes. Analizada en ese escenario la operatividad jurídica de las figuras mencionadas, se advierte en ellas claras y contundentes incidencias en el derecho de dominio ejercido sobre bienes. Lo anterior, porque, en términos generales, la enajenación implica una transferencia del mismo, la prescripción un modo de extinguirlo por la omisión de ejercerlo dentro de cierto tiempo, y el embargo una declaración judicial que restringe o retiene el derecho a comercializarlos. De acuerdo con ello, la inalienabilidad e imprescriptibilidad contempladas en el artículo 10 ya referido, convergen en afectaciones a la libre disposición de los bienes en cuanto limitan su negociabilidad y, en esa medida, desdibujan la expresión material del incremento patrimonial con el que en la práctica se manifiesta la valorización causada por la ejecución de obras públicas en la zona donde se ubican esos bienes, y que, a su vez, generan para los propietarios de

estos la obligación de compensar y/o retribuir ese beneficio valorativo a la entidad que las realiza. Es así, porque independientemente de la protección y/o conservación en la que insiste la parte actora, el objeto gravado por la contribución de valorización en un sistema de tributación como el nuestro, es precisamente la generación o potencial generación de aumento de riqueza sobre los predios en general, independientemente de que sean monumentos nacionales constitutivos de patrimonio cultural. Pero más allá de ello, obsérvese que las disposiciones limitantes del evocado artículo 10, sólo se previeron respecto de los bienes de propiedad de entidades públicas, de manera que lo que hizo el aparte demandado fue concretar esa voluntad legislativa en el ámbito distrital y, en esa medida, se ajusta a derecho. Así pues, como respecto de los bienes de interés cultural de propiedad privada no recae ninguna limitante de disposición de dominio, deduce la Sala la permisión de su abierta negociación y la consiguiente recepción del efecto útil derivado del beneficio económico que emana de la valorización generadora de la contribución. Tal circunstancia, sin duda alguna, hace procedente la aplicación de dicho gravamen respecto de los bienes anteriormente mencionados (los de propiedad privada) y desestima la violación del principio de igualdad en los términos de la sentencia C-287 del 2009, a la que alude la recurrente, por razón de no haberse contemplado tales bienes en la exclusión que dispone el numeral 1° del artículo 11 del Acuerdo Distrital 180 del 2005. Es así, porque el trato igualitario y la proscripción de discriminación se predica de entes y hechos existentes bajo una misma hipótesis y desprovistos tanto de criterios objetivos de diferenciación entre unos y otros, como de razones poderosas de política fiscal o de fines extrafiscales relevantes que sirvan a los bienes protegidos por la Constitución o a metas ordenadas por ella. Y es que los beneficios o tratamientos fiscales preferenciales sólo pueden operar como instrumentos dirigidos a configurar materialmente la carga tributaria de manera técnica, justa y equitativa, frente a todos los obligados que tengan la misma relación con el hecho imponible, de quienes se predica el deber cívico de contribuir con las cargas públicas de acuerdo con su capacidad económica. Por tanto, no existe fundamento alguno para predicar la transgresión del principio de igualdad respecto de exclusiones que, según el análisis legal hecho en esta providencia, sólo puede concebirse en cabeza de entes públicos como propietarios de los bienes de interés cultural a los que alude el artículo 10 de la Ley 397 de 1997, distintos de las personas propietarias particulares, no incluidas en dicha norma”.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 72 / LEY 397 DE 1997 - ARTICULO 4, PARAGRAFO 1 - ARTICULO 10 / LEY 1185 DE 2008 - ARTICULO 1

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 180 DE 2005 - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 11, NUMERAL 1 (PARCIAL) NO ANULADO

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

Bogotá D. C., seis (06) de diciembre del dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2009-00227-01(18700)**

**Actor: FUNDACION GIMNASIO MODERNO**

**Demandado: EL DISTRITO CAPITAL**

## **FALLO**

Se decide la apelación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia del 10 de diciembre del 2010, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió la acción de nulidad que se interpuso para cuestionar la legalidad del numeral 1º del artículo 11 del Acuerdo 180 del 2005, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, “por el cual se autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”.

Dicho fallo dispuso:

*“PRIMERO. DECLÁRASE la inhibición para conocer de la pretensión 2. 3. de las súplicas de la demanda.*

*SEGUNDO. DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda”*

## **ANTECEDENTES**

La contribución de valorización por beneficio local fue creada por el artículo 2º del Acuerdo 07 de 1987, como forma de financiación de la construcción de obras de interés público que producen un beneficio a la propiedad inmobiliaria localizada en el sector donde ellas se ejecutan.

Por Acuerdo 180 del 2005, el Concejo de Bogotá autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local en el Distrito Capital, por valor de \$2.103.117.895.856, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que integran los sistemas de movilidad (\$2.039655.294.649) y espacio público (63.462.601.207), contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus operaciones estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo, incluyendo un porcentaje equivalente al 8.396837%, para sufragar el costo de administración del recaudo.

El plan de obras a construir se conformó por cuatro grupos o fases, iniciadas sucesivamente a partir de los años 2007, 2009, 2012 y 2015, respectivamente.

Por disposición del mismo acuerdo distrital, las unidades prediales declaradas como monumentos nacionales y pertenecientes a entidades de derecho público, entre otras, quedaron excluidas del cobro de la contribución autorizada (art. 11, N° 1).

La fundación Gimnasio Moderno, de propiedad particular, fue declarado monumento nacional mediante el Decreto Distrital 1133 de 1985.

### **LA DEMANDA**

LA FUNDACIÓN GIMNASIO MODERNO solicitó la nulidad de la expresión “siempre que su titularidad radique en una entidad de derecho público”, contenida en el numeral primero del artículo 11 del Acuerdo 180 del 2005.

Así mismo, pidió que se anularan todos los actos administrativos que se hubieren fundado en el aparte normativo demandado.

Invocó como violados los artículos 8, 13, 72 y 338 de la Constitución Política; 84 del Código Contencioso Administrativo; y 48 de la Ley 388 de 1997.

El concepto de violación, cuya exposición antecedió de una presentación introductoria sobre el marco legal y doctrinal de la protección de monumentos nacionales (fls. 6 a 14), se concretó en lo siguiente:

El Concejo de Bogotá es el órgano competente para decretar exenciones respecto de tributos distritales, con sujeción a los principios de equidad, justicia, eficiencia, proporcionalidad e igualdad y sin desconocer los objetivos económicos y sociales de la tributación, la conveniencia y oportunidad de los tributos y el análisis de la realidad a la cual se aplican.

Toda exención conlleva una diferenciación que bien puede pasar a convertirse en discriminación y, en esa medida, ser abiertamente inconstitucional.

Así y dado que la Constitución ordena proteger el patrimonio cultural de la Nación indistintamente de quien sea su titular, no se justifica que la exclusión prevista en la norma demandada no se haya previsto para los monumentos nacionales de propiedad de entidades privadas, sino únicamente para los de entidades públicas.

La actora, como entidad sin ánimo de lucro poseedora de un monumento nacional, ha sido víctima de dicha discriminación, no obstante que ese tipo de monumentos valen por su calidad de tal y no por su titular.

Los derechos fundamentales, entre ellos el de igualdad, son bienes protegidos por la Constitución y el poder que tienen los concejos municipales y/o distritales para establecer exenciones tributarias no los exime de tener en cuenta que la Constitución es norma de normas y que jerárquicamente los Acuerdos Municipales se encuentran subordinados a ella.

La norma demandada se encuentra falsamente motivada, porque los antecedentes del Acuerdo Distrital 180 del 2005 no precisan la razón por la cual la exclusión que aquella contempla sólo se previó respecto de monumentos nacionales de entidades públicas, cuando a iguales no puede tratárseles en forma desigual, sin que exista una situación que obligue a considerarlos de esa forma.

Tales razones debieron quedar plasmadas en el acto administrativo acusado y sus antecedentes, porque la voluntad del servidor público que lo expide siempre debe exteriorizarse y reflejarse, dado que al particular no se le pueden imponer cargas basadas en simples caprichos de una autoridad administrativa, ni en motivos que no se entiendan.

El hecho de que las exclusiones obedezcan a principios económicos legales y principalmente de política fiscal, no valida per se las que carecen de justificación legal seria y de finalidades claras y ciertas. El Concejo Distrital de Bogotá hizo una discriminación injustificada y sin motivos fiscales o extrafiscales relevantes.

La doctrina ha señalado que para la falsa motivación interesa el real antecedente del acto, no sus efectos finalísticos o teleológicos.

El acto demandado viola el principio de legalidad, en cuanto transgrede las disposiciones constitucionales que ordenan proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, así como su patrimonio cultural.

Los beneficios tributarios son una forma de materializar esa protección, la cual sólo recae sobre los bienes constitutivos de patrimonio cultural que sean

propiedad de la Nación. Es decir, para que un bien sea patrimonio cultural lo único importante son sus características individuales, que no se modifican por el hecho de que una entidad privada sea su propietaria.

El diferenciar la protección del patrimonio cultural desconoce la voluntad constituyente sobre el particular, con una protección a medias que se queda corta en el desarrollo del mandato constitucional.

Las contribuciones por beneficio local que precedieron al acto demandado, no establecían exclusiones para monumentos nacionales diferenciando si pertenecían a entidades públicas o privadas.

También se viola el principio de legalidad, por la evidente transgresión del principio de igualdad, al que ya se aludió, porque si bien en materia tributaria ese principio no puede entenderse en sentido rígido, tampoco puede llegarse al extremo de aceptar exclusiones y exenciones desprovistas de razones básicas que las justifiquen, ni que se desconozca, se insiste, que la exclusión discutida se causa por la protección de los monumentos en cuanto patrimonios culturales, y no la propiedad del Estado; esa protección, entonces, se previó en razón del objeto y no del sujeto.

Si lo que se ordena es la protección del patrimonio cultural conformado por monumentos nacionales, entre otros, y si la Constitución no previó tratos diferenciados o especiales de acuerdo con su titular, la norma demandada tampoco podía hacerlo.

El principio de legalidad se ve finalmente transgredido por el desconocimiento de la compensación y beneficios especiales que ordena la Ley 388 de 1997 para los propietarios de terrenos muebles e inmuebles que se determinen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental.

Es decir, la declaratoria de monumento nacional conlleva una limitación al derecho de dominio y, por ende, una limitación de dicha carga, mediante el otorgamiento de beneficios tributarios, compensaciones económicas y derechos urbanísticos.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Distrito Capital propuso como excepciones las que denomina “ausencia de causa para demandar” y “falta de claridad en el concepto de violación”, dado que:

El aparte demandado se expidió en ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le competen al Concejo Distrital, y contiene todos los elementos que ese tipo de normas establecen.

La demanda no indicó con precisión el motivo por el cual considera que la Administración vulneró las normas constitucionales y legales que invocó como violadas. En ese sentido, se anota que el acuerdo demandado refiere el sistema y el método para definir los costos y beneficios de las obras, correspondiéndole al actor señalar las razones por las que considera que ese sistema y ese método no son aplicables.

Así mismo, se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

La contribución de valorización, como tributo dirigido a un grupo determinado de personas que se benefician con la ejecución de obras públicas por parte de la Administración, requiere tanto de que ese beneficio se dé, como de la recuperación del costo de la obra. Por tanto, no sería procedente que además de la inversión hecha por el ente estatal, deba pagarse nuevamente por lo ya invertido.

El trato desigual ha sido aceptado por la Corte Constitucional siempre que concurren los elementos empírico – fáctico (que se trate de casos diferentes), normativo - legal o administrativo (que exista un fin normativo que justifique racional y proporcionalmente la diferencia de trato) y valorativo constitucional (que la medida adoptada sea adecuada y razonable a la luz de los principios constitucionales).

A su vez, el concepto de proporcionalidad comprende tres significaciones parciales: la adecuación de los medios escogidos para la adecuación del fin perseguido, la necesidad de utilizarse esos medios para el logro del fin y la proporcionalidad entre medios y fin, de modo que el principio satisfecho por el logro del fin no sacrifique principios constitucionales más importantes.

En el caso concreto se cumplen los criterios de diferenciación anteriormente señalados, porque mientras el Estado invierte recursos públicos para la realización de obras públicas con las que se beneficia el particular, este simplemente recibe el beneficio por la realización de esas obras, sin invertir ningún recurso económico personal para obtenerlo. El fin de la contribución por valorización, per se, se dirige a los inmuebles de los particulares que reciben ese beneficio (criterio empírico).

La Ley 25 de 1921 justifica racional y proporcionalmente la contribución de los bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de obras públicas, y el Decreto 1604 de 1966 reguló dicha contribución como un gravamen nacional y habilitó su imposición a nivel territorial, siempre que la ley haya previsto los supuestos básicos que permitan su individualización. La Constitución otorga autonomía a las entidades territoriales para determinar la aplicación de la contribución (criterio jurídico).

La contribución de valorización es un gravamen sobre la propiedad inmueble, con el que se materializa la primacía del interés general sobre el particular y cuya destinación surge de la naturaleza de la renta que se constituye, en orden a lograr el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público (criterio valorativo).

De otra parte, las exenciones tributarias deben estar expresamente establecidas en la ley, sin que puedan aplicarse por vía analógica o extensiva. Por tanto, como la exclusión que se discute no fue consagrada para los monumentos nacionales de propiedad privada, se entiende que ellos la generan y obligan a pagarla, máxime frente a la autonomía de las entidades territoriales para establecer ese tipo de beneficio.

El artículo 317 de la CP, la Ley 25 de 1921 y el Decreto 1604 de 1966 ofrecen motivación normativa y justificación jurídica suficiente para el acto demandado, en cuanto presentan la valorización como un gravamen especial sobre la propiedad inmueble, exigible por cualquier entidad u organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en incremento de la propiedad inmueble de titularidad privada.

Frente al beneficio particular que esa obra genera, el recaudo de la contribución se destina específicamente a retornar la inversión realizada para dicha obra, sin lugar a que el Estado pague nuevamente por una inversión que ya hizo.

La Administración no ha privado el ejercicio y disfrute de las compensaciones económicas a las que alude la demandante; distinto es que la naturaleza jurídica de la contribución de valorización no permita la exclusión de la contribución para monumentos nacionales de carácter privado, conforme con normas legales y constitucionales.

A la luz del Plan de Ordenamiento Territorial, los inmuebles declarados monumentos nacionales gozan de beneficios tributarios en el impuesto predial y de delineación urbana, y los bienes de interés cultural en el ámbito nacional son responsabilidad de la Nación. En tal sentido, se transcriben algunas referencias legales que se hacen en concepto emitido por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal se inhibió de proveer sobre la solicitud de nulidad de todos los actos administrativos que se hubieren fundamentado en el aparte normativo demandado, porque refiere a un sinnúmero de actos particulares debatibles a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando la pretensión de nulidad de la acción ejercida recae sobre actos generales.

Por el fenómeno de la caducidad de la acción, los actos que asignaron la contribución a la actora no pueden demandarse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que la situación jurídica que definieron está consolidada.

Los efectos de la nulidad respecto del acto general demandado no benefician a los de contenido particular que continúan vigentes.

Así mismo, el tribunal negó las demás pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

La motivación del acuerdo demandado corresponde a las deliberaciones que sostuvieron los diferentes concejales en debates colegiados.

El análisis del trámite, discusión y aprobación del Acuerdo 180 del 2005 pone de manifiesto la existencia de elementos de juicio sobre las exenciones y las exclusiones (fls. 167 a 177), de modo que el cargo de falta de motivación no puede prosperar, porque los considerandos del respectivo proyecto de acuerdo, aprobados con el voto mayoritario del Concejo Distrital, fueron tenidos como ciertos.

La diferencia entre bienes de interés cultural de dominio público y de propiedad privada radica en la titularidad de la propiedad. Los bienes de interés cultural de propiedad estatal son los únicos inembargables, imprescriptibles e inalienables, en tanto que los bienes de dominio particular no están por fuera del comercio, son negociables y susceptibles de embargo, aunque sometidos a las limitaciones comunes que contempla el artículo 11 de la Ley 393 de 1997.

Si bien es cierto la declaratoria de un bien como de interés cultural conlleva el establecimiento de incentivos pecuniarios, no existe un único sistema para dicho fin y el mismo debe reglamentarse.

En el caso de asuntos municipales debe tenerse en cuenta la autonomía de los entes territoriales tanto en materia urbanística como impositiva, que dota a los concejos municipales de poder de configuración normativo por delegación.

Quien tiene el poder de imposición también tiene el poder de liberación fiscal, de modo que todo predio beneficiado por el conjunto de obras a financiar mediante la contribución de valorización se encuentra obligado a pagar el gravamen.

La entronización de exenciones no representa por sí sola un trato discriminatorio e injustificado. Para establecer si la medida fiscal puede sobrevivir en el mundo jurídico debe realizarse un estudio de razonabilidad y proporcionalidad.

No es válido pretender exigir de manera perenne tratamiento de beneficio impositivo a título de compensación, lo que deja abierta la facultad de la autoridad competente para gravar o desgravar con exenciones a los bienes sujetos al pago de los tributos.

Esa compensación no puede entenderse como un estímulo a la conservación de los bienes, sino una medida de relación costo – beneficio, por la existencia del bien. Tampoco pretende estimular la existencia de bienes de conservación porque tal condición no se promueve a título de mercadeo, dado que dichos bienes tienen unas características especiales.

Los estímulos para mantener un bien en las condiciones de conservación que le son propias, no necesariamente se logran excluyéndolo de la contribución.

En ese sentido, indica que las políticas de los bienes de interés cultural compiladas en el Acuerdo 190 del 2004 (POT) y expresadas en los incentivos impositivos que se establecen en su artículo 318, sólo incluyen tratamientos preferenciales para ese tipo de bienes, respecto del impuesto predial unificado y de delineación urbana.

Desde el punto de vista de la equidad impositiva no se vulnera el deber del Estado de promover medidas a favor de los bienes de interés cultural, porque: i) la declaratoria de interés cultural de un bien lleva medidas compensatorias que contrarrestan los efectos de la declaratoria; ii) la compensación opera por una única vez; iii) el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá sólo prevé tratamientos fiscales especiales para impuesto predial y delineación urbana, no para la contribución de valorización; y iv) el Acuerdo 180 del 2005 sobrepasó los alcances del POT en materia de exenciones, con una política de mayor cobertura.

La norma acusada no desnaturaliza la definición de monumentos nacionales o bienes de interés cultural que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

Sólo los bienes de interés cultural de propiedades estatales tienen fuertes restricciones jurídicas y tienen una comercialidad totalmente restringida y admiten uso y disfrute superior a los de propiedad privada, respecto de los cuales sí pueden ejercerse actos de comercio, posesorios y adquisitorios por usucapión, y sirven meramente al ornato, sin perjuicio de las restricciones a las condiciones de edificabilidad.

La contribución de valorización, a diferencia del impuesto predial, se causa quinquenalmente y su efecto frente a las finanzas del interesado indica una

frecuencia temporal que, a su vez, implica una afectación en menor grado o intensidad patrimonial.

Adicionalmente, esa contribución se impone por el beneficio de obras públicas, otorgándole ventajas potenciales al predio objeto de la misma, independientemente de que sea monumento nacional, permitiendo su transferencia en mejores condiciones económicas.

Por tanto, como las obras realizadas dotan de un mayor valor al inmueble, y ese valor se integra a su patrimonio, a diferencia de los monumentos de propiedad estatal que no son negociables, no existe violación alguna al principio de igualdad, máxime frente a los porcentajes que previó al acuerdo demandado para calcular la contribución de los predios de conservación, dado que ellos muestran un manejo de mayor estímulo como elemento de equidad interna del tributo.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

La demandante apeló la sentencia.

Al efecto, reiteró los argumentos relacionados con el carácter objetivo de la exclusión tributaria discutida, en cuanto se otorgó por la calidad del bien objeto de la misma y no por el sujeto a quien pertenece, y precisó:

El a quo pretendió desvirtuar los argumentos de violación del principio de igualdad, con base en diferencias obvias entre los monumentos nacionales de propiedad de entidades de derecho público y privado, defendiendo la diferenciación subjetiva entre unos y otros, dadas las restricciones al derecho a la propiedad sobre los primeros por tratarse de bienes públicos.

No consideró que las medidas especiales de protección sobre ese tipo de inmuebles se centren en su carácter de monumentos nacionales, como bienes de interés cultural pertenecientes al patrimonio histórico y cultural de la Nación. Al respecto, insiste la apelante en que la especial protección y conservación de dichos bienes deriva de su carácter objetivo de monumento nacional y no de su titularidad.

De acuerdo con la sentencia C-366 del 2000, la declaratoria de monumento nacional sobre bienes inmuebles implica para su propietario la respectiva limitación de su derecho de dominio, ya que toda reparación, reconstrucción o modificación que quiera efectuarse requiere concepto previo del Consejo Nacional de Monumentos.

Los propietarios de tales bienes, sean particulares o entidades territoriales, deben tomar las medidas necesarias para su conservación y, en contraprestación, el Estado puede reconocer compensaciones, beneficios, indemnizaciones o retribuciones a favor de aquellos.

La preservación cultural de bienes de interés nacional, regional o local, como motivo de utilidad pública o interés social y la necesidad de que existan compensaciones y tratamientos preferenciales para ese tipo de monumentos, fue establecida por la Ley 388 de 1997 (art. 58, lit. h).

La demandante no solicitó un beneficio irracional o indefinido, sino el que ya se había otorgado a los monumentos nacionales y que el acuerdo demandado limitó a favor de entes estatales, en contravía de principios mínimos constitucionales.

Si bien el principio de igualdad no puede invocarse ante cualquier situación desigual, sí debe proclamarse cuando se quebrante en situaciones similares con efectos similares.

Los monumentos nacionales reciben beneficios tributarios, urbanísticos y económicos, por el simple hecho de ser tales. Ya que para ellos existe una limitación al derecho de dominio, tendría más sentido otorgar la exclusión a los monumentos nacionales privados, dado que los públicos tienen unas características especiales en cuanto a sus posibilidades mercantiles y máxime si se considera que el fin último del Estado es lograr la protección y conservación de los monumentos referidos, bajo el incentivo de los beneficios mencionados.

El quebrantamiento del principio de igualdad no depende de la simple identificación de un tratamiento distinto, sino de la ausencia de un argumento objetivo de diferenciación que justifique la exención desde la perspectiva de las condiciones constitucionales impuestas al sistema tributario.

Por tanto, cuando las exenciones limitan con la discriminación, deben atender a fines superiores traducidos en razones poderosas de política fiscal o fines extra fiscales relevantes, siempre que estén al servicio de bienes protegidos por la Constitución o las metas que ella ordena.

La causación y cobro de la contribución de valorización en relación con el impuesto predial no denotan un argumento idóneo para estudiar si una exención es discriminatoria.

La demanda no discutió la extralimitación del Concejo para otorgar exenciones, precisamente porque a nivel municipal esa potestad recae exclusivamente en dicha corporación edilicia y no se sujeta a lo que el POT pueda establecer en cada caso.

Lo que se discutió fue el hecho de que habiéndose otorgado ese beneficio para los monumentos nacionales, independientemente de su titularidad, se haya limitado frente a los monumentos privados, con clara discriminación respecto de los monumentos nacionales de derecho público; cuando, se repite, los monumentos se deben proteger por ser patrimonio cultural y no por ser propiedad del Estado.

Constitucionalmente, la protección del patrimonio cultural conformado por monumentos nacionales se previó sin tratos especiales ni diferenciados por razón de su titular, por lo que el Acuerdo No. 180 del 2005 tampoco podía hacerlo.

En síntesis, la diferenciación que dispuso la norma acusada no se ajusta a un criterio objetivo que, por sí mismo, legalice la distinción, bajo los límites de equidad, justicia, razonabilidad e igualdad, máxime cuando el acuerdo no identifica la diferencia entre monumentos nacionales públicos y privados.

Los beneficios económicos y tributarios establecidos por la ley para los monumentos nacionales son justificables en cuanto a lo invaluable que representa conservar el patrimonio arquitectónico, histórico y cultural.

La declaratoria de monumento nacional recae sobre el bien inmueble según sus especiales características, y el interés general y cultural de los colombianos, de modo que el cobro de la contribución sobre los mismos no se genera por la

capacidad contributiva de los propietarios de los inmuebles, sino por las características propias del bien.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La demandada, en lo esencial, reiteró los argumentos de la contestación.

La demandante no alegó de conclusión.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público rindió concepto desfavorable al recurso de apelación por las siguientes razones:

De acuerdo con el marco legal de patrimonio cultural, la finalidad estatal respecto de los bienes de interés cultural es la protección o salvaguardia de los mismos, y en el caso de los bienes materiales muebles e inmuebles, su preservación para que sirvan de testimonio de identidad cultural nacional en el presente y futuro.

Independientemente de si el bien pertenece a una entidad pública o a una persona natural o de derecho privado, lo que tuvo en cuenta el legislador fue el interés cultural que ese bien representa en cualquiera de las áreas del campo cultural.

La facultad de los municipios para establecer la contribución por valorización no está limitada por otras normas constitucionales y/o legales.

Si bien la protección de los bienes de interés cultural establecida en la Ley 397 de 1997 no tiene en cuenta la clase de propiedad pública o privada del bien objeto de preservación, eso no significa que para todos los efectos deba dársele el mismo tratamiento.

El deber de distribución de las cargas públicas justifica que sólo los bienes de interés cultural de propiedad pública estén exonerados de la contribución, pues, en decir del Ministerio Público, dicho deber predica de las personas de derecho privado y de los ciudadanos, como destinatarios de la gestión del Estado a la que deben contribuir.

Tal condición no puede predicarse de las entidades estatales porque ellas son las que representan al Estado, quienes tampoco pueden estar en el mismo plano de los contribuyentes. En consecuencia, los particulares no pueden tener las mismas prerrogativas de las entidades públicas en materia de exoneración de tributos cuando de bienes de interés cultural se trata.

El hecho de que la protección y preservación de los bienes de interés cultural no tenga en cuenta si el propietario es una entidad pública o un particular, no significa que las exenciones se apliquen por igual.

La concesión de exenciones corresponde al legislador con base en la política tributaria que traza y la evaluación de la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de los impuestos, tasas y contribuciones, sea para estimular o incentivar actividades, o para reconocer situaciones económicas y sociales que ameriten la exención.

La diferencia establecida por la norma demandada se justifica en el carácter y tratamiento distinto de las entidades públicas, frente a los particulares. Por lo mismo, el Ministerio Público solicita que se confirme la sentencia apelada.

#### **CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala examinar la legalidad de la parte del numeral 1° del artículo 11 del Acuerdo Distrital N° 180 del 2005 “por la cual se autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”, que condicionó la exclusión de dicho tributo sobre los bienes declarados como monumentos nacionales, a que pertenecieran a una entidad de derecho público. Reza la norma:

***“ARTÍCULO 11. Unidades Prediales Excluidas.** No se tendrán en cuenta para la distribución de la contribución de valorización, las siguientes unidades prediales:*

- 1. Las declaradas como monumentos nacionales, siempre que su titularidad radique en una entidad de derecho público”*

En los términos del recurso de apelación, el condicionamiento subrayado limita la exclusión respecto de las unidades prediales que a pesar de haberse declarado monumentos nacionales, pertenecen a entidades de derecho privado, creando una diferenciación injustificada que transgrede el principio constitucional de igualdad.

Al respecto se observa:

Nuestro sistema tributario reconoce la posibilidad de que determinados ingresos que, en principio, pueden enriquecer al contribuyente, se sustraigan de la base gravable de los tributos, con fundamento en criterios lógicos y de oportunidad o conveniencia.

Dichas minoraciones conforman el grupo de beneficios o condiciones tributarias especiales (*exclusiones, costos, deducciones y exenciones*) que, en general, pretenden adecuar el tributo a los criterios de justicia, equidad y razonabilidad, y responden a específicas consideraciones legislativas en relación con los objetivos del gravamen de que se trate y, en general, de razones de política fiscal.

Las exclusiones hacen parte de ese grupo; operan para todos aquéllos casos en que no se cumplen todos los elementos esenciales del tributo, a diferencia de lo que ocurre con las exenciones, y pueden derivarse tanto de la misma definición del gravamen de que se trate, en cuanto corresponden a supuestos no comprendidos dentro de sus límites conceptuales, y/o de la ley, cuando ella las dispone expresamente, ya sea con carácter subjetivo u objetivo, dependiendo de los supuestos previstos para las mismas.

La exclusión establecida en el aparte normativo cuestionado es de tipo objetivo, pues se previó respecto de bienes reales (unidades prediales) declarados monumentos nacionales.

En virtud de la autonomía fiscal de la que gozan las entidades territoriales y del poder tributario que constitucionalmente se reconoce a los municipios y al Distrito Capital para gravar la propiedad inmueble ubicada al interior de sus territorios, sin perjuicio de la facultad que tienen otras entidades para imponer la contribución de valorización<sup>1</sup>, el Concejo Distrital estaba facultado tanto para imponer la contribución de valorización de que trata el Acuerdo 180 del 2005, como para disponer las exclusiones en relación con la misma, de acuerdo con los especiales motivos de política fiscal que le asistieren y dentro de un marco jurídico legal, equitativo, razonable y conveniente.

---

<sup>1</sup> CP arts. 286, 287, 294, 317 y 322 (inciso 2°), Decreto 1421 de 1993, art. 157

En ejercicio de esa facultad, la corporación edilicia mencionada podía sujetar la exclusión in examine al elemento subjetivo de titularidad del bien declarado monumento nacional, como en efecto lo hizo.

Así, el elemento subjetivo es exclusivo de esa condición titular, y no del beneficio o tratamiento especial de exclusión que se comenta, cuyo supuesto fáctico tiene el carácter objetivo al que ya se aludió, se repite: la existencia de bienes reales (unidades prediales) declarados monumentos nacionales.

Para la Sala, la validez de esa condición desde la perspectiva diferencial que plantea el recurrente, es decir, como normativa discriminatoria respecto de las unidades prediales privadas declaradas monumentos nacionales, depende de los razonamientos que circunscribieron esa decisión colegiada, en concordancia con los atinentes a la propia ontología y finalidad práctica del tributo.

En ese contexto, los antecedentes del Acuerdo 180 del 2005 dan cuenta de que el punto señalado no fue ajeno al proceso de discusión adelantado ante la Comisión Tercera Permanente del Presupuesto y Hacienda Pública, para el primer debate del Proyecto de Acuerdo 264 del 2005, según comentarios plasmados en el acta de la sesión del 7 de septiembre del 2005 (fl. 1686, c. a. 3), en el documento de observaciones del 14 de septiembre siguiente (fl. 1360-1365, c. a. 1), en el acta de sesión plenaria extraordinaria del 22 de septiembre (fl. 1855, c. a. 3) y en el escrito del día 30 del mismo mes (fls. 1376-1379, c. a. 1).

Tales documentales ponen de presente tanto el criterio de la comunidad sobre el tema que se comenta, como el desacuerdo parcial con las exclusiones previstas para las unidades prediales, en general, en cuanto desbordan el alcance del artículo 50 del Acuerdo 7 de 1987, bajo un criterio de extrema generosidad que hace más costosa la contribución per capita e incide negativamente en la cultura social lograda frente al pago de las contribuciones.

Pero más allá del carácter justificativo que podrían prestar esas deliberaciones frente a la exclusión señalada en el aparte demandado, se tiene que:

La contribución de valorización fue creada por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921, como gravamen sobre los bienes raíces beneficiados con la ejecución de obras de interés público local.

En 1966, el Decreto Legislativo N° 1604, dos años después adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, amplió dicho gravamen a todas las obras de interés público que beneficiaran la propiedad inmueble y que hubieren sido ejecutadas por la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de derecho público.

De acuerdo con esa regulación, toda obra sobre la cual recayera un interés público comunal, y no meramente local, podía financiarse con la contribución referida, incluidas las ejecutadas por las entidades de derecho público.

A nivel Bogotá, el Acuerdo 7 de 1987 (arts. 1 y 2) adoptó el respectivo estatuto distrital, en el que la contribución fue definida como *“un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público **que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras**”*, y recabó que la contribución se causa por las obras de interés público que benefician a la propiedad inmueble, ejecutadas dentro de los límites del entonces Distrito Especial de Bogotá.

Así mismo, le asignó la calidad de sujetos pasivos de dicho gravamen a quienes tengan el derecho de dominio o sean poseedores de uno o varios inmuebles comprendidos dentro de la zona de influencia, al momento de la asignación del mismo en la forma prevista por el capítulo primero del título IV del acuerdo en alusión (art. 92).

Al regular la distribución de las contribuciones, con la determinación del presupuesto o costo de la obra, el monto y el método de distribución, la fijación de plazos y formas de pago, el mismo cuerpo normativo exceptuó del gravamen a *“Los predios contemplados en el artículo 24 de la Ley 20 de 1974 (Concordato con la Santa Sede), los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil y los estipulados en el artículo 23 de la Ley 6 de 1972”*, precisando que la excepción solo se aplica al área dedicada específicamente a los fines de la Ley.

Tal exoneración resulta justificable en la medida de que las normas enunciadas dejan en claro que la contribución de valorización se encuentra intrínsecamente vinculada a razones de carácter económico, traducidas en ventajas patrimoniales para el propietario de los predios adyacentes a las obras públicas ejecutadas, de modo que si esas ventajas no se dan, el hecho generador de la contribución tampoco puede generarse.

Al respecto, la Sala de Consulta de esta Corporación ha señalado que los bienes de uso público no producen una ventaja patrimonial o un incremento generador de enriquecimiento a su propietario, dadas las restricciones que pesan sobre su libre disposición, siendo en consecuencia naturalmente excluibles de la contribución de valorización<sup>2</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley 397 de 1997<sup>3</sup>, los monumentos nacionales hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, protegido por el artículo 72 de la Carta Política, como bienes materiales sobre los que pesa un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico y antropológico (Ley 397 de 1997, art. 4º, modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 del 2008).

El párrafo 1º del artículo 4º de dicha ley señaló:

*“Los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la presente ley, así como 105 bienes integrantes del patrimonio arqueológico, serán considerados como bienes de interés cultural.*

*También podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales.”*

Por su parte, el artículo 10 ibídem, dispuso:

***“los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.***

---

<sup>2</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1469 del 5 de diciembre del 2002, C. P. Dra. Susana Montes de Echeverry

<sup>3</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias

Semánticamente, la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad refieren, en su orden, a adjetivos de tipo prohibitivo respecto de la enajenación, la prescripción y el embargo<sup>4</sup>, en sus distintas acepciones legales y dentro del contexto del derecho civil de bienes.

Analizada en ese escenario la operatividad jurídica de las figuras mencionadas, se advierte en ellas claras y contundentes incidencias en el derecho de dominio ejercido sobre bienes.

Lo anterior, porque, en términos generales, la enajenación implica una transferencia del mismo, la prescripción un modo de extinguirlo por la omisión de ejercerlo dentro de cierto tiempo, y el embargo una declaración judicial que restringe o retiene el derecho a comercializarlos.

De acuerdo con ello, la inalienabilidad e imprescriptibilidad contempladas en el artículo 10 ya referido, convergen en afectaciones a la libre disposición de los bienes en cuanto limitan su negociabilidad y, en esa medida, desdibujan la expresión material del incremento patrimonial con el que en la práctica se manifiesta la valorización causada por la ejecución de obras públicas en la zona donde se ubican esos bienes, y que, a su vez, generan para los propietarios de estos la obligación de compensar y/o retribuir ese beneficio valorativo a la entidad que las realiza.

Es así, porque independientemente de la protección y/o conservación en la que insiste la parte actora, el objeto gravado por la contribución de valorización en un sistema de tributación como el nuestro, es precisamente la generación o potencial generación de aumento de riqueza sobre los predios en general, independientemente de que sean monumentos nacionales constitutivos de patrimonio cultural.

Pero más allá de ello, obsérvese que las disposiciones limitantes del evocado artículo 10, sólo se previeron respecto de los bienes de propiedad de entidades públicas, de manera que lo que hizo el aparte demandado fue concretar esa voluntad legislativa en el ámbito distrital y, en esa medida, se ajusta a derecho.

---

<sup>4</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)

Así pues, como respecto de los bienes de interés cultural de propiedad privada no recae ninguna limitante de disposición de dominio, deduce la Sala la permisión de su abierta negociación y la consiguiente recepción del efecto útil derivado del beneficio económico que emana de la valorización generadora de la contribución.

Tal circunstancia, sin duda alguna, hace procedente la aplicación de dicho gravamen respecto de los bienes anteriormente mencionados (los de propiedad privada) y desestima la violación del principio de igualdad en los términos de la sentencia C-287 del 2009, a la que alude la recurrente, por razón de no haberse contemplado tales bienes en la exclusión que dispone el numeral 1° del artículo 11 del Acuerdo Distrital 180 del 2005.

Es así, porque el trato igualitario y la proscripción de discriminación se predica de entes y hechos existentes bajo una misma hipótesis y desprovistos tanto de criterios objetivos de diferenciación entre unos y otros, como de razones poderosas de política fiscal o de fines extra-fiscales relevantes que sirvan a los bienes protegidos por la Constitución o a metas ordenadas por ella.

Y es que los beneficios o tratamientos fiscales preferenciales sólo pueden operar como instrumentos dirigidos a configurar materialmente la carga tributaria de manera técnica, justa y equitativa, frente a todos los obligados que tengan la misma relación con el hecho imponible, de quienes se predica el deber cívico de contribuir con las cargas públicas de acuerdo con su capacidad económica.

Por tanto, no existe fundamento alguno para predicar la transgresión del principio de igualdad respecto de exclusiones que, según el análisis legal hecho en esta providencia, sólo puede concebirse en cabeza de entes públicos como propietarios de los bienes de interés cultural a los que alude el artículo 10 de la Ley 397 de 1997, distintos de las personas propietarias particulares, no incluidas en dicha norma.

Por lo demás, gravámenes como los de impuesto predial unificado y de delineación urbana, operan en un contexto diferente al de la contribución de valorización.

En efecto, dichos tributos tienen una naturaleza impositiva diferente al de la contribución propiamente dicha, pues mientras el hecho generador del impuesto

es una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente por la cual se hace un recaudo carente de destinación específica, el de la contribución se asocia a beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, cuyo producto no debe tener un destino distinto de la financiación de esas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación retributiva.

De otra parte, el tratamiento fiscal de exclusión que consagra el numeral 1° del artículo 11 del Acuerdo 180 de 1995, traduce la carencia de los elementos esenciales del tributo impidiendo su inclusión en la base gravable del mismo, en tanto que, por ejemplo, el contemplado en los artículos 57 y 58 del Decreto 678 de 1994<sup>5</sup> corresponde a exenciones que sí presuponen el lleno de esos elementos y la consiguiente inclusión en su base gravable pero que, por decisión legislativa, se detraen de la misma tributando a tarifa \$0.

Conforme con lo explicado, se confirmará la sentencia apelada.

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

#### **FALLA**

1. **CONFÍRMASE** la sentencia del 10 de julio del 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso tramitado con ocasión de la acción de simple nulidad interpuesta por la Fundación Gimnasio Moderno, contra el Distrito Capital.

2. Reconócese personería para actuar como apoderado del Distrito Capital al abogado Henry Alberto González Molina, en los términos del poder visible en el folio 115 de este cuaderno.

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

---

<sup>5</sup> "Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990 y se asigna el Tratamiento Especial de Conservación Histórica al Centro Histórico y a su sector sur del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones."

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA  
Presidente

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ