

IMPUESTO DE DELINEACION URBANA - Creación. Desarrollo normativo / IMPUESTO DE DELINEACION URBANA - Elementos / AUTONOMIA TRIBUTARIA DE LA ENTIDADES TERRITORIALES - En virtud de ella las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden establecer los elementos de la obligación tributaria, previa autorización de la creación del impuesto por el legislador y la delimitación de los hechos gravables susceptibles de generar tributos territoriales

La Ley 97 de 1913 autorizó la creación del impuesto de delineación urbana por parte del Concejo Municipal de Bogotá, en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacciones de los ya existentes, el cual se entiende causado por una sola vez, tratándose de la construcción de nuevos edificios, y por todas las veces que se realicen remodelaciones, tratándose de refacciones. Posteriormente, la Ley 84 del 30 de noviembre de 1915 autorizó el gravamen a todos los concejos municipales. Mediante el Decreto Ley 1333 de 1986 el Gobierno Nacional procedió a recopilar la normativa existente para la organización y funcionamiento de la administración municipal. Dicha norma fue examinada por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2009 en la que precisó, entre otros aspectos, que la autonomía tributaria de los entes territoriales exige al legislador reservar un espacio para el ejercicio de sus competencias impositivas, de manera que el Congreso no puede determinar todos los elementos de la obligación tributaria porque produciría un vaciamiento de las facultades de las asambleas y concejos. Preciso que aunque la determinación por los entes territoriales de los elementos de la obligación tributaria debe llevarse a cabo siguiendo unas pautas mínimas fijadas por el legislador, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo. Que si bien la sola autorización del tributo constituye un parámetro mínimo constitucionalmente aceptable, a partir del cual puede admitirse que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar los elementos de la obligación tributaria, debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 / LEY 97 DE 1913 - ARTICULO 1 LITERAL G / LEY 84 DE 1915 / DECRETO LEY 1333 DE 1986 - ARTICULO 233

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 1 (No anulada) / ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 2 (No Anulada) / ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 6 (No anulada)

IMPUESTO DE DELINEACION URBANA - El artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986 autoriza a los concejos municipales y al Distrito Especial de Bogotá para imponer ese tributo y define el hecho gravable que da lugar al mismo / ACUERDO 045 DE 2004 CONCEJO DE MEDELLIN - Mantuvo el hecho generador y la base gravable dispuesta en el Acuerdo 057 de 2003, por lo que no vulneró el principio de legalidad ni el de certeza de los tributos y tampoco incurrió en desviación de poder

Según la Corte, el artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986 sí contiene la autorización expresa dada a los concejos municipales y al Distrito Especial de Bogotá para imponer el tributo llamado "impuesto de delineación"; a ello se refiere

explícitamente la expresión “los concejos municipales y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los siguientes impuestos”, por lo que, el primer parámetro mínimo que ha sido exigido por la jurisprudencia al legislador en relación con las normas relativas a impuestos territoriales, sí se cumple en este caso. Dijo también la Corte que la norma sí define el hecho gravable, con lo cual logra la identificación plena del tributo, distinguiéndolo de otros impuestos que recaen sobre la propiedad inmueble, pues indica con toda claridad que el impuesto de delineación se causa en los casos de “construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes. Adicionalmente, la norma también contiene la definición de los sujetos activos de la obligación tributaria, pues al respecto indica con toda precisión que “los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá” son quienes podrán crear el tributo, “organizar su cobro” y darle “el destino que juzguen más conveniente”. De lo anterior, concluye la Corte que el artículo bajo examen no desconoce la autonomía tributaria reconocida por las normas superiores a las entidades municipales y distritales ya que, al proceder de esta manera, el legislador fija los parámetros mínimos que han sido exigidos por la jurisprudencia constitucional, pero deja un amplio margen de libertad a los concejos municipales para adoptar el tributo dentro de sus territorios, así como para determinar la base gravable y la tarifa que regirá en la respectiva jurisdicción, pudiendo también reglamentar el recaudo, la fiscalización, el control y la ejecución del tributo. En ese contexto, advierte la Sala que por estar dispuestos en el Decreto 1333 de 1986 los parámetros mínimos de la obligación del impuesto de delineación urbana, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, los entes territoriales gozan de autonomía para determinar la tarifa del impuesto, tal como lo hizo el Concejo de Medellín en el artículo 86 del Acuerdo 057 de 2003, adicionado por el artículo 1° del Acuerdo 045 de 2004, al indicar como hecho generador del mismo la construcción, reparación, mejora o adición de un inmueble y, como base gravable, los metros construidos, remodelados y adicionados. En el caso que se analiza, el ente territorial mantuvo el hecho generador y la base gravable dispuesta en el Acuerdo 057 de 2003, por lo que no se observa que se haya vulnerado el principio de legalidad ni el de certeza de los tributos, como tampoco que haya incurrido en desviación de poder.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 / LEY 97 DE 1913 - ARTICULO 1 LITERAL G / LEY 84 DE 1915 / DECRETO LEY 1333 DE 1986 - ARTICULO 233

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 1 (No anulada) / ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 2 (No Anulada) / ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 6 (No anulada)

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DEL TRIBUTO - Alcance / PRINCIPIO DE EQUIDAD DEL TRIBUTO - Contenido / PRINCIPIO DE IGUALDAD - Alcance

El principio de progresividad, dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política, impone que el reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, se realice según su capacidad contributiva; es decir, a mayores ingresos y patrimonio del contribuyente, debe corresponder una mayor carga tributaria. El principio de equidad, de conformidad con los artículos 95 numeral 9° y 363 ibídem, atiende a que se considere la distribución de las cargas y de los beneficios, o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes, para evitar cargas excesivas o beneficios exagerados. Si bien hay una concurrencia entre los principios de progresividad y equidad, en la medida en que ambos se refieren a la

distribución de las cargas que impone el sistema tributario y los beneficios que éste genera, el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación, relativo a la forma como una disposición tributaria afecta a los diferentes obligados o beneficiarios, a la luz de ciertos valores constitucionales, mientras que el principio de progresividad mide cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás. En el caso concreto, encuentra la Sala que para determinar las tarifas, el municipio atendió los criterios señalados puesto que, como arriba se anotó, tuvo en cuenta las diferentes condiciones de los contribuyentes del impuesto que se reflejan en el área y el índice de construcción, el uso de las viviendas y si se trata de construcción, reforma o adición, asignando un valor por metro cuadrado en cada uno de los casos. Así mismo, en los sectores a que se refiere el acuerdo demandado, las tarifas para el cobro del impuesto de delimitación urbana se establecieron considerando las situaciones iguales que se presentan al interior de los mismos. La Sala resalta que el principio de igualdad no consiste en establecer para toda una comunidad situaciones idénticas, sino en dar el mismo trato a los sujetos y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma situación y en establecer una regulación diferente para los que presentan características desiguales.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 95, NUMERAL 9, ARTICULO 363

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 1 (No anulada) / ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 2 (No Anulada) / ACUERDO 045 DE 2004 (15 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN - ARTICULO 6 (No anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

Bogotá D.C. veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013).

Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03441-01(18769)

Actor: SILVIA ISABEL REYES CEPEDA

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN

Acción de nulidad de los párrafos 1° al 12 del artículo 1° y de los artículos 2° y 6° del Acuerdo 045 del 15 de diciembre de 2004, expedido por el Concejo de Medellín.

FALLO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 13 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia¹, en el proceso de nulidad simple previsto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, que dispuso:

“1. NO PROSPERAN las excepciones propuestas por la demandada.

2. NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

(...)”

La demanda

La señora Silvia Isabel Reyes Cepeda demandó la nulidad del artículo 1° y de los párrafos 1 al 12, así como de los artículos 2° y 6° del Acuerdo 045 del 15 de diciembre de 2004² del Concejo Municipal de Medellín, normas que expresan:

“ACUERDO MUNICIPAL N° 45 DEL 2004

Por el cual se determina el impuesto de delineación urbana en el sector suroriental de la ciudad, se precisa un concepto tributario, se reduce extensión de exención y se coordinan los servicios públicos domiciliarios con la planeación urbana.

EL CONCEJO DE MEDELLÍN,

en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas en los artículos 313, número 4, de la Constitución Política y 233 del Decreto Ley 1333 de 1986,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO. Adicionar al Acuerdo 57 de 2003, el artículo siguiente

“ARTÍCULO 86 A. En los polígonos de planeamiento Z5-CN1-3, Z5-CN1-3A, Z3-Z5-CN2-13, Z5-CN2-14, Z5-CN2-15, Z5-CN2-16, Z5-CN2-17, Z5-CN2-17A, Z5-CN2-18, Z5-CN2-19, Z5-RED7, Z5-RED8, Z5-RED9, Z5-D1, Z5-D3, Z5-D3A, Z5-D3B y Z5-D3C, y en las áreas de importancia ambiental y paisajística de los números 7 y 9 del artículo 111 del Acuerdo 62 de 1999 (Comuna de El Poblado, barrios La Asomadera N° 1 y parte de San Diego), el impuesto de delineación urbana se determinará sobre la base de los metros construidos, remodelados y adicionados.

¹ Folios 333 a 360

² Folios 150 a 154

La tarifa del impuesto de delimitación urbana se establece con las componentes de las tablas del párrafo 4° del presente artículo, que corresponden a la componente valor del rango de índice de construcción (K1) más la componente de la sumatoria de los valores de las prorratas de los rangos del tamaño de las viviendas en relación con el total de viviendas (K2).

Tratándose de usos diferentes a vivienda, la tarifa se establece con las componentes de la misma tabla, valor del rango índice de construcción (K1) más valor del rango de celdas de parqueo generadas por dichos usos (K3).

PARÁGRAFO 1°. Las áreas construidas y adicionadas que no contabilizan para el concepto de índice de construcción, tendrán una tarifa del 50% de las previstas por el artículo presente.

PARÁGRAFO 2°. Las áreas remodeladas tendrán una tarifa del 80% para reforma total y del 50% para reforma parcial, respectivamente, según los valores que corresponden a las componentes.

PARÁGRAFO 3°. En las construcciones, adiciones y reformas, el cálculo de los rangos que corresponden a las componentes de la tarifa se hará sobre toda la edificación o proyecto urbanístico, no limitado a las meras áreas de la nueva solicitud de la licencia o reconocimiento constructivo. Adicionalmente, en usos distintos a vivienda el rango de número de celdas se calculará, para fines fiscales, sobre la base de la actual norma vigente de estacionamientos.

PARÁGRAFO 4°. Los rangos y los valores que componen las tarifas del impuesto de delimitación urbana por metro cuadrado, se determinan en las tablas siguientes:

VALORES DE LAS COMPONENTES DE LAS TARIFAS DE IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA POR M2

Rangos Tamaño Viviendas (Área M ²)	Vr. Rangos Tamaño Viviendas (Factores del Componente K2)	Rangos Número de Celdas para Usos Diferentes a Vivienda	Componente K3 (Vr. Rangos N° Celdas para Usos Difs a Vvda)
≤80	\$ 145.000	≤10	\$ 90.000
> 80 - 100	\$ 110.000	11- 30	\$ 70.000
>100 - 150	\$ 80.000	31 - 50	\$ 55.000
>150 - 200	\$ 50.000	51 - 100	\$ 40.000
>200 - 250	\$ 30.000	101 - 300	\$ 35.000
> 250	\$ 10.000		

Rangos Índice de Construcción	Componente K1 (Vr. Rangos Índice de Construcción)
≤1,30	\$ 10.000
>1,30 - 1,70	\$ 75.000
>1,70 - 2,00	\$ 100.000
>2,00 - 2,50	\$ 125.000
>2,50	\$ 145.000

301 - 500	\$ 30.000
> 500	\$ 25.000

PARÁGRAFO 5°. FÓRMULA DE IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA EN PROYECTOS DE VIVIENDA.

$$IV = (AI * GV) + (AN * GN); GV = K1 + K2; GN = 0,5 * GV$$

$$K2 = \frac{RT1 * N^{\circ}R1}{T} + \frac{RT2 * N^{\circ}R2}{T} + \frac{RT3 * N^{\circ}R3}{T} \dots$$

Donde, IV: Impuesto de delimitación urbana de vivienda

Donde, AI: Área construida integrante del índice de construcción

Donde, GV: Valor gravamen metro cuadrado de construcción de vivienda

Donde, AN: Área construida No integrante del índice de construcción

Donde, GN: Valor gravamen metro cuadrado de construcción No integrante índice de construcción en proyecto de vivienda

Donde, K1: Componente Valor del Rango Índice de Construcción

Donde, K2: Componente Sumatoria de los Valores de las Proratas de los Rangos de Tamaño Viviendas

Donde, RT: Valor de un rango de tamaño de viviendas

Donde, N°R: Número de viviendas de un determinado rango de tamaño de las mismas

Donde, T: Número total de viviendas

PARÁGRAFO 6°. FÓRMULA DE IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA EN PROYECTOS DE USOS DIFERENTES A VIVIENDA.

$$ID = (AD * GD) + (AM * GM); GD = K1 + K3; GM = 0,5 * GD$$

Donde, ID: Impuesto de delimitación urbana de usos diferentes a vivienda

Donde, AD: Área construida integrante del índice de construcción

Donde, GD: Valor gravamen metro cuadrado de construcción de usos diferentes a vivienda

Donde, AM: Área construida No integrante del índice de construcción
Donde, GM: Valor gravamen metro cuadrado de construcción No integrante índice de construcción en proyecto de usos diferentes a vivienda
Donde, K1: Componente Índice de Construcción
Donde, K3: Componente Valor del Rango de Celdas de Parqueo Generadas en usos diferentes a Viviendas

PARÁGRAFO 7°. FÓRMULAS DE IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA EN REMODELACIONES.

$IT = A * 0,8 GV$; $IP = A * 0,5 GV$;
 $ITd = A * 0,8 GD$; $IPd = A * 0,5 GD$;
Donde, IT: Impuesto de delimitación urbana de Reforma Total en vivienda
Donde, A: Área reformada, sea o no integrante del índice de construcción
Donde, GV: Valor gravamen metro cuadrado de construcción de vivienda
Donde, IP: Impuesto de delimitación urbana de Reforma Parcial en vivienda
Donde, ITd: Impuesto de delimitación urbana de Reforma Total en usos diferentes a vivienda
Donde, GD: Valor gravamen metro cuadrado de construcción de usos diferentes a vivienda
Donde, IPd: Impuesto de delimitación urbana de Reforma Parcial en usos diferentes a vivienda

PARÁGRAFO 8°. Estas tarifas tributarias se aplicarán a los proyectos que a partir de la vigencia de este Acuerdo inicien construcción.

Sin embargo, dichas tarifas no se aplicarán a aquellos proyectos que hubiesen obtenido radicado de ventas o constitución de patrimonio autónomo o celebrado encargo fiduciario de administración y pagos para preventas o celebrado promesa de compraventa para usos diferentes a vivienda antes del 23 de noviembre 2004, siempre y cuando inicien fundaciones a más tardar 31 de mayo de 2005, y las culminen antes del 16 de diciembre de 2005.

Tampoco a los proyectos que cuenten con avance de fundaciones, por lo menos, del 30% del volumen de vaciado de concreto cuando entre a regir este Acuerdo, siempre que culminen las fundaciones el 31 de mayo de 2005, a más tardar. De no lograr el inicio de las fundaciones o no poseer con el porcentaje de avance o no las terminen en las fechas límites, la liquidación del impuesto quedará sujeta a las tarifas del presente Acuerdo. Las obras que se adelanten deberán estar amparadas en licencia de construcción con el respectivo impuesto pago.

Si el proyecto comprende varias unidades estructurales (edificios, bloques), se aplicará lo pertinente a cada una de ellas, según hubiesen o no iniciado construcción cuando comience a regir este Acuerdo, o cuando venzan los términos del inciso anterior para el inicio de fundaciones y culminación de fundaciones. Respecto a conjunto de casas (Urbanización, etapa, sub etapa, etc.), el inicio de fundaciones se determinará sobre la mitad de las unidades del mismo.

Para estos fines, quienes cuenten con licencia y hubiesen iniciado la construcción, deberán acreditar el inicio o el avance de fundaciones ante el Departamento Administrativo de Planeación, dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación de este Acuerdo. En este mismo plazo, se

demostrará la constitución del patrimonio autónomo o el encargo fiduciario mediante la certificación de la fiduciaria o la promesa de compraventa para usos diferentes a vivienda. De no hacerlo en este término, se tendrá por no iniciada la construcción ni el avance de fundaciones ni celebrado el encargo fiduciario ni celebrado la promesa de compraventa para usos diferentes a vivienda, salvo que el Departamento Administrativo de Planeación posea la información sobre las circunstancias del proyecto.

PARÁGRAFO 9°. *La Secretaría de Hacienda reliquidará aquellos proyectos donde encuentre diferencias con las áreas in situ. Los Curadores Urbanos enviarán, a la Secretaría de Hacienda, a más tardar los días martes, copia de las liquidaciones efectuadas en la semana inmediatamente anterior.*

PARÁGRAFO 10°. *En aquellos eventos donde el límite urbanístico de aprovechamiento se calcule sobre el número de pisos, ello no será obstáculo para hacer el cálculo del índice de construcción, a fin de determinar la tarifa del impuesto de delineación urbana.*

PARÁGRAFO 11°. *Este artículo no se aplicará a los proyectos constructivos que se desarrollen en atención a un plan parcial. Las reformas menores no estarán sujetas a la estructura tarifaria de este Acuerdo. Tampoco las adiciones constructivas en vivienda preexistente al Acuerdo que no generen nuevas destinaciones.*

PARÁGRAFO 12°. *Este artículo regirá por tres (3) años.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Adicionar al Acuerdo 57 de 2003, el artículo siguiente:*

“ARTÍCULO 86 B. Para los fines fiscales, se entenderá por iniciación de construcción la ejecución del ciento por ciento (100%) del vaciado de las fundaciones hasta el nivel de primera losa o piso de la edificación.

(...)

ARTÍCULO SEXTO. *Este Acuerdo rige a partir de su publicación en la Gaceta Oficial y modifica en especial los números 3 y 4 del artículo 86 del Acuerdo 57 de 2003.*

(...)”

La demandante alegó que las disposiciones demandadas violan los artículos 6°, 13, 95-9, 121, 287 numeral 3°, 313 numerales 4° y 7°, 338 inciso 2° y 363 de la Constitución Política; 32 numeral 7° de la Ley 136 de 1994; 233 del Decreto Ley 1333 de 1986; 3°, 9°, 10, 15, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley 388 de 1997.

Sobre el concepto de violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

El Concejo de Medellín carece de competencia por cuanto las entidades territoriales tienen poder derivado de tributación, es decir, sólo pueden establecer

gravámenes cuando son autorizados por la Constitución Política o la Ley, dentro de los límites y condiciones que tales normas señalen.

La función de los concejos municipales se contrae exclusivamente al desarrollo o reglamentación del precepto legal por el que se hayan creado los respectivos impuestos, tasas o contribuciones.

En materia tributaria, los límites que la ley puede establecer a los departamentos y a los municipios, obedecen a la finalidad de asegurar que todas las personas residentes en Colombia estén sometidas al mismo régimen impositivo.

Para establecer un tributo autorizado por la ley en sus jurisdicciones, las corporaciones territoriales deben tener en cuenta, también, los principios y exigencias constitucionales que limitan el poder tributario y regulan el deber de contribuir.

Indicó que la falta de competencia se origina porque el concejo municipal de Medellín desconoció los lineamientos establecidos en la Ley 388 de 1997, en materia de ordenamiento urbano y del Plan de Ordenamiento Territorial y utilizó la vía de la reglamentación tributaria para incidir en aspectos urbanísticos, al establecer un tributo más alto para ciertos sectores de la ciudad.

Según la Ley 388 de 1997 el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal es el Plan de Ordenamiento Territorial, a través del cual se establecen los usos e intensidades del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo, de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.

El impuesto de delineación urbana, autorizado por el artículo 233 de la Ley 1333 de 1986, se causa una sola vez por la demarcación que hagan las respectivas entidades municipales sobre la ubicación de las edificaciones existentes o por construir, según el plano de desarrollo urbano del municipio y la delimitación con las vías públicas.

En el Municipio de Medellín fue establecido el impuesto de delineación urbana mediante el Acuerdo 57 de 2003, que determinó como hecho generador la

construcción, reparación, mejora o adición de un bien inmueble; como sujeto pasivo la persona que construyó o va a construir cualquier clase de construcción; como base gravable los metros cuadrados construidos, remodelados o adicionados; y como tarifa, la del dos por ciento (2%) del avalúo de construcción.

Posteriormente, el Concejo de Medellín expidió el Acuerdo 045 de 2004 en el que adicionó el Acuerdo 057 de 2003, estableciendo un tratamiento tributario especial para las áreas de importancia ambiental y paisajística de la Comuna de El Poblado, Barrios La Asomadera N° 1 y parte de San Diego, consistente en que para las edificaciones de 5 pisos o menos, la tarifa sería del 2% del avalúo de la construcción y para las que excedieran este límite, del 16.02%.

Al establecer la norma demandada una tarifa más alta del impuesto de delineación urbana para las edificaciones que excedan los 5 pisos en la zona de El Poblado, violó los principios constitucionales de legalidad, generalidad, igualdad, equidad y justicia de los tributos.

El principio de generalidad, proscribire los privilegios odiosos a favor de determinadas personas, grupos o sectores; el principio de igualdad, se opone a los tratamientos discriminatorios que impliquen afectar con mayor incidencia a quienes se encuentren en la misma situación, como desarrollo que es de los postulados de equidad vertical y equidad horizontal³; el de igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis⁴.

Que, en efecto, el artículo 1° del Acuerdo 045 de 2004 y sus párrafos establecen una tarifa discriminatoria y desigual para aquellos constructores que quieran urbanizar en la zona de El Poblado, distinta a la establecida de manera general en el Acuerdo 057 de 2003, Estatuto Tributario del municipio de Medellín.

Además, vulneró el principio de justicia puesto que existen dos tarifas; la tarifa general del impuesto de delineación urbana del 2% del avalúo de construcción, y otra del 16.02%, por la construcción o refacción de inmuebles en la mencionada zona, que se determina de conformidad con una fórmula en la que se utilizan los componentes de unas tablas que tienen en cuenta los índices de construcción

³ *Plazas Vega Mauricio: Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Tomo II, Editorial Temis, Bogotá, 1ª Edición, página 435.*

⁴ *Sentencia C-094 de 1993*

más los rangos del tamaño de la vivienda con relación al total de viviendas del municipio.

Así mismo, desconoció el principio de neutralidad de la tributación, pues su motivación y finalidad es desestimular la construcción en la zona de El Poblado de la ciudad de Medellín. Por lo tanto, la tarifa tributaria es discriminatoria, desigual, injusta y desproporcionada y genera un impuesto que afecta el patrimonio de los constructores.

Agregó que el artículo 1° y sus párrafos, son nulos por falsa motivación y por falta de motivación, porque establecen una serie de tasaciones respecto de las cuales no consta, en la exposición de motivos ni en las actas de discusión, su origen, el criterio para fijarlas, los rangos de índices y el valor de los factores del componente K2 o K3.

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio de Medellín se opuso a las pretensiones de la demandante. En relación con los cargos planteados en la demanda manifestó lo siguiente⁵:

Propuso la excepción de falta de causa para pedir.

Indicó que la demandante no probó que existan en El Poblado, La Asomadera 1 y parte del Barrio San Diego, condiciones urbanísticas y socioeconómicas exactamente iguales a las del resto de la ciudad, que justifiquen una tarifa igual en el impuesto de delineación urbana.

Agregó que los artículos, objeto de estudio de legalidad, se ajustan a la Constitución Política, a las leyes y a los principios tributarios y que no atentan contra el principio de igualdad y equidad tributaria, debido a que la tarifa para el cobro de delineación urbana, en los sectores a que se refiere el acuerdo demandado, se establecieron considerando las situaciones iguales que se presentan al interior de los mismos.

⁵ Folios 126 a 136

Advirtió que el concejo municipal de Medellín estableció el impuesto de delimitación urbana mediante el Acuerdo 045 de 2004, por autorización expresa de la Ley 136 de 1994, con el fin de neutralizar la construcción desmesurada en la zona de El Poblado.

Que según lo dispuesto en el artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986, las entidades territoriales del orden municipal y distrital pueden organizar el cobro del impuesto de delimitación urbana, lo cual supone que señalen el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base gravable, la tarifa, el hecho generador y la causación.

Señaló que los municipios regulan los tributos que la ley ha creado; que, como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-1888 de 1998 (*sic*), la atribución de legislar en materia tributaria es bastante amplia y discrecional y les permite fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señaló, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal.

De conformidad con lo expuesto y con el contenido del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el Concejo de Medellín expidió el Acuerdo 045 de 2004, mediante el cual reglamentó el cobro del impuesto de delimitación urbana en la Comuna de El Poblado, zona desbordada en su crecimiento.

Precisó que en el sector de El Poblado y en las zonas a que se refiere el acuerdo demandado, existen claras y conocidas situaciones que permiten apreciar las diferencias socioeconómicas y urbanísticas frente a otros sectores de la ciudad.

Considera que afirmar que el acuerdo se expidió con el único fin de impedir la construcción de edificios altos, es una visión simplista frente a la realidad que se está generando en los sectores a que se refiere el acuerdo, pues aquella ha ocasionado el aumento de la densidad poblacional y nuevas construcciones de comercio y servicio en el sector.

Adujo que, conforme con lo anterior, el mencionado Acuerdo no violó los artículos 95, ordinal 9° y 363 de la Constitución Política pues está acorde con la igualdad material, frente a las diferencias palpables a simple vista, pero a su vez respaldada por inobjetable indicadores estadísticos de las diferencias socio

espaciales de esa comuna en el contexto de la ciudad y del área metropolitana del Valle de Aburrá.

Advirtió que la propuesta sometida a consideración del concejo de Medellín se basó en un esquema tarifario de carácter progresivo, que se incrementa en función de la utilización intensiva que se haga del suelo y de las normas que establecen aprovechamientos, incidiendo en forma directa sobre la mayor utilización de los índices de construcción, las densidades de vivienda y por otros usos comerciales y de servicios.

Denotó que la demandante no prueba que en otra comuna se presenten exactamente las mismas condiciones de El Poblado, como es el excesivo aumento en las nuevas unidades habitacionales y en nuevas construcciones para comercio y servicios.

Subrayó que en el artículo 3° del acuerdo demandado se explicó que no se aplica la misma tarifa a los desarrollos de vivienda nueva con precio hasta de 135 salarios mínimos mensuales vigentes, en manzanas o zonas con predominio de estratos socioeconómicos no mayores al nivel tres; es decir, el gravamen es mayor en aquellos casos en que la edificación se localiza en estratos altos y en los casos en donde la construcción tiene un mayor valor, lo que también estimula a quienes construyen menores unidades de construcción pues para ellos el gravamen a pagar será menor.

Precisó que todos los sectores de la ciudad se benefician de los mayores ingresos que se reciben de quienes desarrollan proyectos inmobiliarios para estratos medios y altos en sectores en donde el valor de venta de la construcción es mayor, lo que permite aumentar la inversión pública.

El constructor que urbaniza o construye generando densidades más altas, permitidas por el Acuerdo 62 de 1999, contribuye a la problemática del sector y, por lo tanto, debe contribuir con mayores recursos al municipio.

Sobre la violación del principio de equidad, manifestó que la demandante no demostró que la carga tributaria sea excesiva ni que los contribuyentes no tengan capacidad de pago para sufragarla.

LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 13 de agosto de 2010, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró no probada la excepción propuesta y negó las súplicas de la demanda, por las siguientes razones⁶:

Sobre la excepción de falta de causa para pedir, manifestó que no prospera porque se trata de una acción de nulidad simple que no requiere un interés directo en el asunto⁷.

En cuanto al aspecto de fondo del asunto discutido, manifestó:

Para establecer los impuestos, la Constitución Política impone el respeto por los principios de eficiencia, equidad, progresividad, razonabilidad, participación y justicia. El numeral 12 del artículo 150 superior asigna la facultad impositiva exclusivamente en el Congreso de la República pero otorga autonomía a las entidades territoriales, específicamente a los concejos municipales y distritales, para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En desarrollo de la facultad otorgada al Distrito de Bogotá, por la Ley 97 de 1913, que posteriormente fue extendida a los demás municipios, el Concejo Municipal de Medellín profirió el Acuerdo 057 de 2003 que, en el numeral 10 del artículo 6°, incluye el impuesto de delineación urbana como aquel que recae sobre la construcción, reparación o adición de cualquier clase de edificación y en el artículo 86 estableció los elementos del aludido gravamen.

Advirtió que el Acuerdo 045 de 2004, demandado, que modificó el Acuerdo 057 de 2003, estableció los factores a tener en cuenta para efectos de determinar el impuesto de delineación urbana, tales como el índice de construcción, el tamaño de las construcciones, la cantidad, los varios usos, entre ellos los diferentes a

⁶ Folios 333 a 360

⁷ Sentencia del Consejo de Estado 11001-03-24-000-1995-00208-01

vivienda, señaló los componentes de la tabla de las tarifas y el valor del rango del índice de construcción; asimismo designó los sujetos pasivos y estableció tarifas menores para las áreas que no se incluyen dentro del índice de construcción o según la incidencia de la reforma de la obra ya construida, instrucciones que no configuran por sí mismas causales de nulidad.

Indicó que el Acuerdo demandado determinó tarifas progresivas, según el índice de aprovechamiento del suelo y el tipo de uso del mismo, para lo cual tiene plena autonomía y explicó las fórmulas con base en las cuales se debe liquidar el impuesto.

Precisó que las fórmulas son claras en cuanto explican de dónde salen tales determinaciones y lo que se pretende con estas, los elementos que las componen y la finalidad que se logra; y dijo que el exponer sumariamente los elementos de juicio jurídicos y fácticos que respaldan la decisión no puede entenderse como falta de motivación.

Manifestó que la solicitud de nulidad de los párrafos 8°, 9° y 10°, no tiene ninguna acusación puntual directa; que el párrafo 11 no desconoció las herramientas que el Plan de Ordenamiento Territorial otorgó al municipio para el control urbanístico y que el párrafo 12 estableció la vigencia del impuesto de delineación urbana para el sector de El Poblado.

Adujo que los artículos 2° y 6° unificaron el concepto de “iniciación de la construcción”, con el fin de evitar evasiones o elusiones e inconvenientes en la interpretación y precisaron el momento en que el acuerdo comenzaba a regir, respectivamente.

Indicó que no puede desconocerse la autonomía del órgano ejecutivo para definir las finalidades para las cuales establece un gravamen, que pueden pasar de las meramente recaudatorias a tener intenciones de control social y que, aunque a juicio de la actora el impuesto sea desbordante o destruya las fuentes de riqueza y trabajo, estas no son consideraciones objetivas ni basadas en estudios que prueben que se transgredan los principios de justicia, equidad y razonabilidad.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante interpuso recurso de apelación⁸ en el que, en general, reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

Indicó que el *a quo* se equivocó al considerar que el municipio respetó la facultad derivada de los municipios para fijar los elementos de los tributos, porque el concejo de Medellín expidió unas normas tributarias que modificaron la esencia y finalidad del impuesto de delineación urbana para gravar las mayores densidades habitacionales que se generasen en las construcciones de determinadas zonas de la ciudad, lo que se debe regular mediante otro tipo de disposiciones de carácter urbanístico y de ordenamiento urbano.

Advirtió que el concejo municipal también desconoció el principio de igualdad ante las cargas públicas, pues modificó un impuesto de carácter general y objetivo aplicable a los valores de las construcciones de inmuebles o refacciones a los mismos, solamente para una parte de la ciudad, por lo que no es cierto, como lo afirma el *a-quo* que el principio de equidad, tampoco es vulnerado, ya que la norma tiene en cuenta la capacidad económica de los aportantes, discriminando la estratificación económica y la situación global de dichos habitantes, con relación al resto del territorio del municipio.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** y el **municipio demandado** no intervinieron en esta etapa procesal.

El **Procurador Sexto Delegado ante esta Corporación**⁹ manifestó que los concejos municipales pueden establecer los elementos de los tributos a que se refiere la Ley 97 de 1913, como lo expuso la Corte Constitucional en las sentencias C-504 de 2002 y C-035 de 2009, en las que precisó que en el caso del impuesto de delineación urbana, la ley definió el hecho generador y el sujeto activo, por lo que

⁸ Folios 364 a 377

⁹ Folios 390 a 395

corresponde a los concejos municipales regular la base gravable y la tarifa, de conformidad con la citada ley.

Señaló que el Concejo de Medellín expidió el Acuerdo 057 de 2003 en el que señaló los elementos del impuesto de delimitación urbana y que en el artículo 1° del Acuerdo 045 de 2004, que lo adicionó, señaló una tarifa especial para ciertas áreas de importancia ambiental y paisajística, para lo cual se estableció una fórmula que contempla diferentes elementos, de acuerdo con las características de cada proyecto.

Indicó que para aplicar las fórmulas de los párrafos 5°, 6° y 7°, debe acudir a cada una de las definiciones de los elementos y realizar las operaciones que correspondan, para obtener el total o resultado; el cual a su vez está referido con alguna de las siglas de los componentes, según sea el caso, que reglamenta cada fórmula.

Luego se deben aplicar los párrafos 2°, 3° y 4° que preceptúan los porcentajes de las tarifas para las remodelaciones, adiciones y reformas, las reglas para aplicar el cálculo contenido en los componentes de las mencionadas fórmulas, y los valores de los componentes de las tarifas por metro cuadrado.

De lo anterior colige que en los párrafos mencionados solamente se dispuso el método para determinar el valor de la tarifa, pues se tomó la misma base con componentes específicos para liquidar el mencionado impuesto.

Advirtió que, asimismo, se tomaron como elementos para el establecimiento de las tarifas las diferentes condiciones de los contribuyentes de impuesto, así: área de construcción y no construcción, índice de construcción, uso de la vivienda, actuación desarrollada (construcción, reforma o adición) y el valor del gravamen por metro cuadrado, elementos que se relacionan directamente con el hecho gravable definido en la ley, cual es, la delimitación urbana aplicada a la construcción; es así que se toma la cantidad de metros cuadrados a construir como factor esencial, la zona donde se va a construir y el uso de la construcción e índices de construcción, los cuales son factores que se vinculan con la delimitación urbana y de ninguna forma desbordan el hecho generador establecido en la ley.

Que, además, los coeficientes tienen en cuenta la capacidad económica del contribuyente, respetando los principios de equidad y proporcionalidad.

Por lo expuesto, consideró que la sentencia apelada debe confirmarse.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación presentado por la demandante, la Sala debe decidir sobre la legalidad del artículo 1° y de los párrafos 1 al 12, así como la de los artículos 2° y 6° del Acuerdo 045 del 15 de diciembre de 2004, proferido por el Concejo Municipal de Medellín.

Al respecto se considera:

La Ley 97 de 1913 autorizó la creación del impuesto de delineación urbana por parte del Concejo Municipal de Bogotá, en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacciones de los ya existentes¹⁰, el cual se entiende causado por una sola vez, tratándose de la construcción de nuevos edificios, y por todas las veces que se realicen remodelaciones, tratándose de refacciones.

Posteriormente, la Ley 84 del 30 de noviembre de 1915 autorizó el gravamen a todos los concejos municipales.

Mediante el Decreto Ley 1333 de 1986 el Gobierno Nacional procedió a recopilar la normativa existente para la organización y funcionamiento de la administración municipal.

Dicha norma fue examinada por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2009 en la que precisó, entre otros aspectos, que la autonomía tributaria de los entes territoriales exige al legislador reservar un espacio para el ejercicio de sus competencias impositivas, de manera que el Congreso no puede determinar todos los elementos de la obligación tributaria porque produciría un vaciamiento de las facultades de las asambleas y concejos.

¹⁰ Artículo 1°, literal g

Precisó que aunque la determinación por los entes territoriales de los elementos de la obligación tributaria debe llevarse a cabo siguiendo unas pautas mínimas fijadas por el legislador, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.

Que si bien la sola autorización del tributo constituye un parámetro mínimo constitucionalmente aceptable, a partir del cual puede admitirse que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar los elementos de la obligación tributaria, debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales.

Según la Corte, el artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986 sí contiene la autorización expresa dada a los concejos municipales y al Distrito Especial de Bogotá para imponer el tributo llamado "impuesto de delineación; a ello se refiere explícitamente la expresión "los concejos municipales y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los siguientes impuestos", por lo que, el primer parámetro mínimo que ha sido exigido por la jurisprudencia al legislador en relación con las normas relativas a impuestos territoriales, sí se cumple en este caso.

Dijo también la Corte que la norma sí define el hecho gravable, con lo cual logra la identificación plena del tributo, distinguiéndolo de otros impuestos que recaen sobre la propiedad inmueble, pues indica con toda claridad que el impuesto de delineación se causa en los casos de "construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

Adicionalmente, la norma también contiene la definición de los sujetos activos de la obligación tributaria, pues al respecto indica con toda precisión que "los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá" son quienes podrán crear el tributo, "organizar su cobro" y darle "el destino que juzguen más conveniente".

De lo anterior, concluye la Corte que el artículo bajo examen no desconoce la autonomía tributaria reconocida por las normas superiores a las entidades municipales y distritales ya que, al proceder de esta manera, el legislador fija los parámetros mínimos que han sido exigidos por la jurisprudencia constitucional, pero deja un amplio margen de libertad a los concejos municipales para adoptar el

tributo dentro de sus territorios, así como para determinar la base gravable y la tarifa que regirá en la respectiva jurisdicción, pudiendo también reglamentar el recaudo, la fiscalización, el control y la ejecución del tributo.

En ese contexto, advierte la Sala que por estar dispuestos en el Decreto 1333 de 1986 los parámetros mínimos de la obligación del impuesto de delineación urbana, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, los entes territoriales gozan de autonomía para determinar la tarifa del impuesto, tal como lo hizo el Concejo de Medellín en el artículo 86 del Acuerdo 057 de 2003, adicionado por el artículo 1° del Acuerdo 045 de 2004, al indicar como hecho generador del mismo la construcción, reparación, mejora o adición de un inmueble y, como base gravable, los metros construidos, remodelados y adicionados.

En el caso que se analiza, el ente territorial mantuvo el hecho generador y la base gravable dispuesta en el Acuerdo 057 de 2003, por lo que no se observa que se haya vulnerado el principio de legalidad ni el de certeza de los tributos, como tampoco que haya incurrido en desviación de poder.

Observa la Sala que el complemento del Acuerdo 57 se surtió respecto de la tarifa, pues dispuso una especial para las construcciones, reparaciones, mejoras o adiciones de inmuebles ubicados en la Comuna de El Poblado, para lo cual estableció una fórmula que contempla varios elementos, así:

K1: Valor del rango de índice de construcción

K2: Componente de la sumatoria de los valores de las prorratas de los rangos del tamaño de las viviendas en relación con el total de viviendas.

K3: Componente Valor del Rango de Celdas de Parqueo Generadas en usos diferentes a Viviendas

IV: Impuesto de delineación urbana de vivienda

AI: Área construida integrante del índice de construcción

GV: Valor gravamen metro cuadrado de construcción de vivienda

AN: Área construida No integrante del índice de construcción

GN: Valor gravamen metro cuadrado de construcción No integrante índice de construcción en proyecto de vivienda

RT: Valor de un rango de tamaño de viviendas

N°R: Número de viviendas de un determinado rango de tamaño de las mismas

T: Número total de viviendas

ID: Impuesto de delineación urbana de usos diferentes a vivienda

AD: Área construida integrante del índice de construcción

GD: Valor gravamen metro cuadrado de construcción de usos diferentes a vivienda

AM: Área construida No integrante del índice de construcción

GM: Valor gravamen metro cuadrado de construcción No integrante índice de construcción en proyecto de usos diferentes a vivienda

IT: Impuesto de delimitación urbana de Reforma Total en vivienda
A: Área reformada, sea o no integrante del índice de construcción
GV: Valor gravamen metro cuadrado de construcción de vivienda
IP: Impuesto de delimitación urbana de Reforma Parcial en vivienda
ITd: Impuesto de delimitación urbana de Reforma Total en usos diferentes a vivienda
IPd: Impuesto de delimitación urbana de Reforma Parcial en usos diferentes a vivienda

Para determinar el impuesto de delimitación urbana, en el Acuerdo mencionado se indicaron las siguientes fórmulas:

FÓRMULA DE IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA EN PROYECTOS DE VIVIENDA.

$$IV = (AI * GV) + (AN * GN) ; GV = K1 + K2 ; GN = 0,5 * GV$$
$$K2 = \frac{RT1 * N^{\circ}R1}{T} + \frac{RT2 * N^{\circ}R2}{T} + \frac{RT3 * N^{\circ}R3}{T} \dots$$

FÓRMULA DE IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA EN PROYECTOS DE USOS DIFERENTES A VIVIENDA.

$$ID = (AD * GD) + (AM * GM) ; GD = K1 + K3 ; GM = 0,5 * GD$$

FÓRMULAS DE IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA EN REMODELACIONES.

$$IT = A * 0,8 GV ; IP = A * 0,5 GV ;$$
$$ITd = A * 0,8 GD ; IPd = A * 0,5 GD$$

Se advirtió que las anteriores fórmulas deben aplicarse teniendo en cuenta las áreas remodeladas y las tarifas serán del 80% para reforma total y del 50%, para la reforma parcial.

También se precisó que en las construcciones, adiciones y reformas, el cálculo de los rangos de las tarifas se hará sobre toda la edificación o proyecto urbanístico y no se limitará a las meras áreas de la nueva solicitud de la licencia o reconocimiento constructivo; que, adicionalmente, en usos distintos a vivienda, el rango de número de celdas se calculará, para fines fiscales, sobre la base de la actual norma vigente de estacionamientos.

Observa la Sala que para aplicar las fórmulas, en primer lugar debe tenerse en cuenta la definición de cada uno de los elementos, contenida en el párrafo 5°

del artículo 1° para después realizar la operación respectiva para lograr el resultado, que corresponde al impuesto de delimitación urbana en cada caso.

En el evento de que se trate de remodelaciones, se debe aplicar el párrafo 2° que estipula un porcentaje del 80% de la tarifa si es una remodelación total, o del 50% si es parcial.

Lo anterior evidencia que existe claridad en las fórmulas para establecer la tarifa del impuesto de delimitación urbana, pues el acto demandado explica la manera de aplicarlas y define cada uno de los elementos que deben utilizarse, sin que pueda afirmarse que no existe motivación.

No habiendo sido modificado el hecho generador ni la base gravable, puede decirse que el artículo 1° del Acuerdo 045 de 2004 solamente dispuso la forma de determinar el valor de la tarifa.

En relación con la violación de los principios de equidad y progresividad, considera la apelante que la tarifa impuesta en el acuerdo demandado constituye una carga excesiva, y no consulta la capacidad económica del contribuyente.

El principio de progresividad, dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política, impone que el reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, se realice según su capacidad contributiva; es decir, a mayores ingresos y patrimonio del contribuyente, debe corresponder una mayor carga tributaria.

El principio de equidad, de conformidad con los artículos 95 numeral 9° y 363 ibídem, atiende a que se considere la distribución de las cargas y de los beneficios, o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes, para evitar cargas excesivas o beneficios exagerados.

Si bien hay una concurrencia entre los principios de progresividad y equidad, en la medida en que ambos se refieren a la distribución de las cargas que impone el sistema tributario y los beneficios que éste genera, el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación, relativo a la forma como una disposición tributaria afecta a los diferentes obligados o beneficiarios, a la luz de ciertos valores constitucionales, mientras que el principio de progresividad mide

cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás¹¹.

En el caso concreto, encuentra la Sala que para determinar las tarifas, el municipio atendió los criterios señalados puesto que, como arriba se anotó, tuvo en cuenta las diferentes condiciones de los contribuyentes del impuesto que se reflejan en el área y el índice de construcción, el uso de las viviendas y si se trata de construcción, reforma o adición, asignando un valor por metro cuadrado en cada uno de los casos.

Así mismo, en los sectores a que se refiere el acuerdo demandado, las tarifas para el cobro del impuesto de delineación urbana se establecieron considerando las situaciones iguales que se presentan al interior de los mismos.

La Sala resalta que el principio de igualdad no consiste en establecer para toda una comunidad situaciones idénticas, sino en dar el mismo trato a los sujetos y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma situación y en establecer una regulación diferente para los que presentan características desiguales.

Respecto de la alegada falsa motivación y falta de motivación del Acuerdo 045 de 2004, porque ni en la exposición de motivos ni en las actas de discusión constan el origen, la persona que las elaboró ni el criterio para fijar una serie de tasaciones, advierte la Sala que en la exposición de motivos del aludido acuerdo, se precisó lo siguiente:

“Sabemos que las dinámicas constructivas vienen generando unas externalidades negativas en la comuna de El Poblado representadas, principalmente, por la congestión vehicular en razón de las mayores cargas que debe soportar la infraestructura vial de la comuna, sin que los mayores costos por este concepto sean internalizados, de manera significativa, por los agentes constructores, los procesos de urbanización y nuevos residentes, en detrimento de las condiciones de vida de la comunidad hoy establecida y del ente municipal como responsable de la provisión y mantenimiento de la infraestructura vial y del transporte público. Este fenómeno afecta negativamente la calidad de vida de los residentes de la comuna y compromete la sostenibilidad de dicho asentamiento humano.

Frente a la situación descrita, la Administración Municipal adelanta la formulación de un plan de ordenamiento de la zona, que permite abordar las problemáticas de la zona desde una perspectiva integral actuando sobre

¹¹ C-776-03

sus principales causas. Una de las acciones inmediatas tiene por objeto intervenir directamente sobre la dinámica de la actividad edificadora de la zona, de tal forma que permita reorientar las tendencias del mercado, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta de vivienda y otros usos.

La propuesta sometida a consideración del Concejo, se fundamenta en un esquema tarifario de carácter progresivo, que se incrementa en función de la utilización intensiva que se haga del suelo y de las normas que establecen aprovechamientos, incidiendo en forma directa sobre la mayor utilización de los índices de construcción, las densidades de vivienda y por la atracción de viajes generados por otros usos comerciales y de servicios.

(...)”

Como se aprecia en la exposición de motivos, el municipio se refirió, en primer lugar, a la problemática existente en la zona, relacionada con la congestión vehicular en razón de las mayores cargas que debe soportar la infraestructura vial de la comuna, en detrimento de las condiciones de vida de la comunidad hoy establecida, porque el proceso de construcción a gran escala conlleva mayor utilización de la infraestructura de servicios públicos.

Seguidamente, se planteó la necesidad de adoptar acciones inmediatas para intervenir directamente sobre la actividad edificadora de la zona en aras a reorientar tanto la demanda como la oferta de vivienda en esa zona.

A continuación, se propuso como solución, limitar la actividad edificadora de la zona mediante la implantación de un esquema tarifario de carácter progresivo en función de la utilización intensiva que se haga del suelo y de las normas que establecen aprovechamientos, incidiendo en forma directa sobre el mayor uso de los índices de construcción, las densidades de vivienda y los otros usos, ya sean comerciales o de servicios.

Por tanto, encuentra la Sala que el acto demandado cuenta con la suficiente y debida motivación.

Por todo lo antes expuesto, no proceden los cargos contra la sentencia apelada y, en consecuencia, se confirmará.

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,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia del 13 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro de la acción de nulidad instaurada por la señora Silvia Isabel Reyes Cepeda contra el Municipio de Medellín.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al Tribunal de Origen. Cúmplase.

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

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA