

**EDIFICACION O CONSTRUCCION - Noción / INMUEBLE EDIFICADO - Se clasifica como tal cuando en él se levanten edificios o construcciones en los términos que fije el respectivo organismo técnico / PORCENTAJE DE EDIFICACION EN TERRENO - No determina la clasificación del predio como edificado o no edificado / PREDIO URBANIZADO NO EDIFICADO - Excluye cualquier tipo de construcción o edificación / PREDIO URBANO PARCIALMENTE EDIFICADO O EDIFICADO EN UNA PROPORCION DEL AREA TOTAL DEL TERRENO - Viola el principio de legalidad al ser una categoría no autorizada por la ley / PORCENTAJE DE EDIFICACION EN TERRENO - Los concejos municipales no están facultados para fijarlo**

En el caso *sub-examine*, la Sala observa que el Concejo Municipal de Yopal, en el numeral 1.2.1 del artículo 28 del Acuerdo 013 de 2004, señaló que son predios urbanos edificados, aquellas construcciones cuya estructura de carácter permanente, se utilizan para abrigo o servicio del hombre y o sus pertenencias, que tenga (sic) un área construida no inferior a un 10% del área del lote (...) La Sala, se refirió al asunto aquí discutido en la Sentencia 18893 del 14 de junio de 2012, argumentos que, en esta oportunidad, se reiteran. Para establecer si un predio urbanizado está edificado, debe acudirse a la definición de “edificio” y de “otras construcciones” del artículo 69 de la Resolución 2555 de 1988 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. De dichas nociones se tiene que edificación o construcción es la reunión de materiales consolidados con carácter permanente; la primera, para la protección de personas, animales o cosas y la segunda, puede ser en la superficie del suelo o en su interior, con destinación diferente a la anterior. En consecuencia, un inmueble se clasifica como edificado cuando en realidad lo está, es decir, cuando en él se levanten edificios o construcciones en los términos señalados por el organismo técnico. Así, la proporción del terreno edificado no determina su clasificación, lo importante es que las obras que en él se hayan hecho se enmarquen en las citadas definiciones de “edificio” u “otras construcciones”. Entonces, cuando la Ley 44 de 1990 se refiere a predios “urbanizados no edificados”, la expresión es clara, excluye cualquier tipo de construcción o edificación, entendiéndose dicha locución, según su sentido natural y obvio, pues el legislador no hizo distinción alguna. El Acuerdo 13 de 2004 fija las tarifas del impuesto predial unificado. Para los predios urbanos edificados [Comerciales, industriales, de servicios, de propiedad horizontal, vinculados al sector financiero, y otros] las tarifas oscilan entre el 4.5 por mil y 5.5 por mil; y para los predios urbanos no edificados [Predios urbanizables no urbanizados dentro del perímetro urbano y predios urbanizados no edificados con acceso a servicios públicos, según el área] las tarifas oscilan entre el 9.5 por mil y el 20 por mil. Al definir en las normas acusadas “predio urbano edificado” como aquel que tenga un área construida no inferior a un 10% del área del lote, se establece una modalidad no prevista por el legislador. En efecto, las disposiciones demandadas crean una categoría nueva, los predios urbanos parcialmente edificados o edificados en una proporción del área total del terreno, no autorizada por la ley; además, según el acuerdo mencionado, a esta clase de predios les corresponderían las tarifas de los predios urbanos no edificados, superiores a las fijadas para los predios edificados, sin justificación alguna. Lo anterior, contraría el artículo 4º de la Ley 44 de 1990, que no distinguió lo que debe entenderse por “edificado”, dada la claridad semántica del concepto, que no admite porcentaje alguno de construcción, ni tampoco facultó a los municipios para hacerlo. En concordancia con lo dicho, ha sido la posición de la Corporación que los órganos de representación popular del orden municipal, al fijar una discriminación porcentual para establecer el carácter de “edificado” de un predio, violan el principio de legalidad tributaria, pues tal potestad no fue contemplada en el artículo 4º de la Ley 44 de 1990, y porque el concepto de terrenos “urbanizados no edificados”, excluye cualquier tipo de

porcentaje de construcción, lo que implica que dicha expresión debe entenderse en su sentido natural y obvio. Por lo tanto, para la Sala es claro que la norma demandada no podía condicionar la aplicación del concepto “*edificado*” mediante la fijación de un porcentaje de construcción, por mínimo que éste fuera, para efectos de fijar la tarifa del impuesto predial pues, se reitera, las facultades otorgadas constitucionalmente a las entidades territoriales deben ejercerse dentro del marco legal establecido y la Ley 44 de 1990 no autorizó a los concejos municipales para limitar el alcance del concepto aludido. Por lo dicho hasta el momento, la Sección Cuarta del Consejo de Estado anulará la expresión “...*que tenga un área construida no inferior a un 10% del área del lote*” contenida en el numeral 1.2.1 del artículo 28 del Acuerdo 013 de 2004, del municipio de Yopal.

**FUENTE FORMAL:** LEY 44 DE 1990 - ARTICULO 4 / RESOLUCION 2555 DE 1988 INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI - ARTICULO 69

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 013 DE 2004 (16 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE YOPAL (CASANARE) - ARTICULO 28 NUMERAL 1.2.1 (PARCIAL) (Anulado)

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del caso es la siguiente: En el numeral 1.2.1 del artículo 28 del Acuerdo 013 de 2004, Código de Rentas del Municipio de Yopal, el Concejo Municipal estableció que, para efectos de las tarifas diferenciales y progresivas a que se refiere el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, se tendrían como predios “urbanos edificados”, los de área construida no inferior a un 10% del total del lote. Al estudiar la legalidad de ese numeral, la Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Casanare, que negó su nulidad y, en su lugar, lo anuló por violar el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, que al referirse a predios “urbanizados no edificados” excluye cualquier tipo de construcción o edificación. Al respecto la Sala precisó que la disposición acusada estableció una modalidad no establecida por el legislador en la Ley 44 de 1990, de modo que al fijar una discriminación porcentual para establecer el carácter de “*edificado*” de un predio, el concejo municipal violó el principio de legalidad tributaria, pues la ley no faculta a tales entidades para el efecto.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la falta de facultad legal para que los Concejos Municipales establezcan porcentajes de edificación de terrenos para efectos del impuesto predial se reiteran las sentencias de la Sección Cuarta de 4 de abril de 1997, Exp. 8126, M.P. Consuelo Sarria Olcos; 18 de marzo de 2010, Exp. 25000-23-27-000-2004-00848-01(16971), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; 31 de mayo de 2012, Exp. 25000-23-27-000-2007-00232-01(18227), M.P. William Giraldo Giraldo y 14 de junio de 2012, Exp. 13001-23-31-000-2004-00302-02 (18893), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

**FACULTAD IMPOSITIVA TERRITORIAL - Alcance / PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA - Alcance / PROPIEDAD INMUEBLE - Solo la pueden gravar los municipios / IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO - Es la fusión del impuesto predial con los impuestos de parques y arborización, de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral que tenían como hecho generador común la propiedad inmueble / TERRENO URBANIZABLE NO URBANIZADO Y URBANIZADO NO EDIFICADO - Tarifa. Puede ser hasta del 33 por mil**

En razón del principio político según el cual no hay tributo sin representación, el artículo 338 de la Constitución Política señaló que los órganos de elección popular de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, pueden establecer

“contribuciones fiscales y parafiscales”, siendo la ley, las ordenanzas y los acuerdos, el medio previsto para determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria. En lo que respecta a la ley, el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política indicó que corresponde al Congreso “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, lo cual indica que es al legislador a quien corresponde crear los tributos y las condiciones generales para su implementación por parte de las entidades territoriales. Por su parte, los artículos 287 y 313 ibídem, facultaron a los concejos municipales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando la determinación de los mismos corresponda al marco previamente determinado por el legislador en desarrollo del principio de legalidad tributaria. Para el caso del impuesto predial, el artículo 317 de la Constitución Política estableció que “Solo los Municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)”, potestad que al ser armonizada con la normativa constitucional señalada, debe informarse en las leyes que crean o autorizan el tributo, pues su ejercicio corresponde a una competencia compartida entre el Congreso y los concejos municipales. La Ley 44 de 1990 fusionó en un solo tributo denominado “Impuesto Predial Unificado”, el entonces impuesto predial con el de parques y arborización, el de estratificación económica y, la sobretasa de levantamiento catastral, que tenían como hecho generador común la propiedad inmueble. La mencionada Ley 44 de 1990, en el artículo 4º, señaló: “Art 4º. La tarifa del Impuesto Predial Unificado a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: [...] Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil”. La norma transcrita estableció que a los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados, les es aplicable una tarifa superior que puede llegar hasta el 33 por mil.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 NUMERAL 12 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 287 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 317 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 / LEY 44 DE 1990 - ARTICULO 4

#### **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 85001-23-31-000-2010-00116-01(20475)**

**Actor: OFELIA REINA CAMARGO**

**Demandado: MUNICIPIO DE YOPAL (CASANARE)**

## **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 1º de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, que negó las pretensiones de la demanda en el contencioso de nulidad interpuesto por Ofelia Reina Camargo contra el municipio de Yopal.

### **EL ACTO DEMANDADO**

En los términos que se transcriben a continuación, la demandante, por conducto de apoderado judicial, solicitó que se decrete la nulidad del aparte subrayado del numeral 1.2.1 del artículo 28 del Acuerdo 013 de 2004 expedido por el Concejo del municipio de Yopal – Casanare, que se transcribe a continuación:

*“ACUERDO NUMERO 013 DE 2004 (Diciembre 16)*

*Por medio del cual se expide el “Código de Rentas para el Municipio de Yopal”.*

*EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE YOPAL (CASANARE)*

*En sus atribuciones Constitucionales en especial la conferida por los artículos 313 numeral 4, 317 y 362, y Legales, en especial la conferida por los numerales 7 y 10 del artículo 32 de la ley 136 de 1994, y*

*CONSIDERANDO:*

*Que la dispersión de normas en materia tributaria territorial, ha influido en la deficiente administración de los impuestos por parte de la entidad territorial.*

*Que se hace necesario tener un solo cuerpo normativo de todas las disposiciones que establecen impuestos de naturaleza territorial.*

*Que se debe contribuir a la generación de un clima de certeza jurídica que mejore las relaciones entre los contribuyentes y la Administración territorial.*

*Que el Municipio de Yopal no cuenta con un Estatuto de Rentas acorde a las directrices enmarcadas en el contexto nacional.*

*Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 362 señala que los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la Ley no podrá trasladarlos a la Nación.*

*Que se hace necesario racionalizar el sistema de recaudo de la Tesorería Municipal.*

Que la Administración Municipal debe contar con los instrumentos necesarios para que las dependencias alcancen un buen nivel de gestión.

ACUERDA (...)

ARTÍCULO 28. CLASIFICACION DE LOS PREDIOS PARA EFECTOS TRIBUTARIOS. Para efectos de las tarifas diferenciales y progresivas a que se refiere el artículo 4 de la ley 44 de 1990, los predios se clasifican así: (...)

#### 1. POR SU UBICACIÓN

##### 1.1 RURALES

Son los ubicados por fuera del perímetro urbano del Municipio.

1.2. URBANOS: Son los ubicados dentro del perímetro urbano del mismo y pueden ser:

1.2.1 Edificados. Son aquellas construcciones cuya estructura de carácter permanente, se utilizan para abrigo o servicio del hombre y o sus pertenencias, que tenga un área construida no inferior a un 10% del área del lote. (...)

1.2.2 No Edificados. Son los lotes sin construir del perímetro urbano, que se clasifican.

1.2.2.1 Urbanizables no Urbanizados. Son todos aquellos que teniendo posibilidad de dotación de servicios de alcantarillado, agua potable y energía, no hayan iniciado el proceso de urbanización o parcelación ante la autoridad correspondiente.

1.2.2.2. Urbanizados no Edificados. Se consideran como tales, además de los que efectivamente carecen de toda clase de edificación, los ocupados con construcciones sin la respectiva licencia.

#### 2. POR SU ESTRATO SOCIOECONOMICO, EN EL SECTOR URBANO EDIFICADO.

2.1. Estrato 1: Bajo-Bajo	4.0 * 1000
2.2. Estrato 2: Bajo	4.0 * 1000
2.3. Estrato 3: Medio-Bajo	4.5 * 1000
2.4. Estrato 4: Medio	4.5 * 1000
2.5. Estrato 5: Medio Alto	5.0 * 1000
2.6. Estrato 6: Alto	5.0 * 1000
2.7. Vivienda de Interés Social	3.5 * 1000

PARÁGRAFO: La clasificación de un predio en los estratos socioeconómicos la efectuará el comité de estratificación socioeconómica del Municipio de Yopal.

#### 3. POR LOS USOS DEL SUELO SECTOR URBANO (Edificados)

TARIFA

<i>Inmuebles Comerciales: Son las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al detal, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código como actividades industriales o de servicio</i>	5.5 * 1000
<i>Inmuebles Industriales: Aquellos donde se desarrollan actividades de Producción, recuperación, reproducción, fabricación, confección, Preparación, transformación, ensamblaje, construcción, tratamiento y Manipulación de materias primas para producir bienes o productos Materiales. (Incluye los predios donde se desarrolla actividad agrícola, Pecuaria, Forestal y Agro Industrial</i>	5.5*1000
<i>Inmuebles de Servicios: Predios destinados a la prestación de servicios sociales, asistenciales y administrativos</i>	5.5*1000
<i>Inmuebles de propiedad Horizontal</i>	4.5*1000
<i>Inmuebles vinculados al Sector Financiero: Aquellos donde funcionan establecimientos de Crédito, Sociedades de servicios Financieros Sociedades de Capitalización, Entidades Aseguradoras e Intermediarias De Seguros y reaseguros. Depósitos: Aquellas construcciones diseñadas o adecuadas para el almacenamiento de mercancías o materiales</i>	5.5*1000
<i>Predios Vinculados en forma Mixta y Otros Predios en los cuales simultáneamente se desarrollan dos o más actividades diferentes y /o una actividad no clasificada en los otros grupos</i>	5.5*1000
<i>Edificios que amenacen ruina</i>	5.5*1000

*PARÁGRAFO: A los predios ubicados en el perímetro urbano del Municipio cuya área construida sea inferior al 50% del total del área del predio, pero que las condiciones geográficas impidan su desarrollo, la Tesorería Municipal en coordinación con la Secretaría de Planeación, a través de sus funcionarios practicará una visita a fin de constatar la información suministrada por el contribuyente y de acuerdo a lo establecido se incorporará a la clasificación que le corresponda.*

#### 4. PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS

CLASE DE PREDIO TARIFA ANUAL

<i>Predios Urbanizables no Urbanizados dentro del perímetro urbano</i>	9.5*1000
<i>Predios urbanizados no edificados con acceso a servicios públicos domiciliarios con área menor a 250 metros cuadrados</i>	12.0*1000
<i>Predios urbanizados no edificados con Acceso a Servicios Públicos domiciliarios con área entre 250 Y 350 metros cuadrados</i>	15.0*1000
<i>Predios con acceso a servicios públicos domiciliarios, con Área mayor a 350 metros cuadrados</i>	20.0*1000

(...)

*ARTÍCULO 29. LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO. El impuesto predial lo liquidará anualmente la Tesorería Municipal sobre el avalúo Catastral respectivo, vigente a 31 de diciembre del año anterior. Cuando se adopte el sistema de Autoevaluó con declaración el estimativo del contribuyente no podrá ser inferior al avalúo catastral vigente en el período gravable.*

*El cálculo del impuesto se hará de acuerdo con la clasificación y tarifas señaladas en este estatuto.*

*PARAGRAFO 1: Cuando una persona figure en los avalúos catastrales como dueña o poseedora de varios inmuebles, la liquidación se hará separadamente sobre cada uno de ellos de acuerdo con las tarifas correspondientes para cada caso". (Se subraya la expresión demandada).*

En concreto, pidió:

*"Que se declare la nulidad parcial de los numerales 1.2.1 del artículo 28 del actual Estatuto de Rentas de Yopal; **Clasificación de los predios para efectos tributarios, Predios urbanos edificados**, en lo referente a la expresión **"que tenga un área construida no inferior a un 10% del área del lote"**.*

Invocó como disposiciones violadas los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución Política y, artículo 4º de la Ley 44 de 1990.

#### **Concepto de la violación**

Relató que el Consejo de Estado, en la sentencia del 4 de abril de 1997 con ponencia de la doctora Consuelo Sarria Olcos (no indicó otros datos), fijó el alcance de la expresión *"urbanizados no edificados"*, la que para el presente caso debe interpretarse en su sentido natural y obvio, prescindiendo de distingos que no hayan sido establecidos por el legislador. Transcribió ampliamente el contenido de la sentencia.

Concluyó que a los órganos de representación popular de las entidades territoriales no les es dado interpretar a su arbitrio las disposiciones legales en materia tributaria, por lo que, en el *sub-lite*, el concejo del municipio demandado, al fijar los porcentajes para determinar lo que debe considerarse como un inmueble edificado, se arrogó competencias propias del legislativo.

Solicitó la suspensión provisional de los apartes demandados.

#### **TRÁMITES PROCESALES**

Mediante auto del 24 de febrero de 2011, el Tribunal Administrativo de Casanare negó la solicitud de suspensión provisional y admitió la demanda.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El municipio demandado se opuso a las pretensiones de la demanda.

Propuso la excepción de inepta demanda por omisión en el cumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, porque la demandante no indicó las partes y sus representantes y por la ausencia en la explicación del concepto de la violación de las normas invocadas, circunstancia que le impide a la parte demandada ejercer sus derechos de defensa y de contradicción.

Sobre este último requisito, cuestionó que la demandante se limitara a transcribir el texto de una sentencia sin explicar la aplicación de la misma al caso que se decide lo que, a su juicio, impide un pronunciamiento expreso de la *litis* por parte de la jurisdicción.

Señaló que sólo se exceptúan del deber de señalar el concepto de la violación, los casos en los que se discuten derechos fundamentales, y los relativos a la inconstitucionalidad de normas.

Argumentó que el artículo 338 de la Constitución Política facultó al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales para imponer los tributos, lo cual indica que el concejo municipal podía expedir la expresión demandada, lo que además desvirtúa los planteamientos de la demanda.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Casanare negó las pretensiones de la demanda.

Declaró la improcedencia de la excepción de inepta demanda por la falta de designación de la parte demandada, porque el municipio se notificó en debida

forma de la demanda y compareció al proceso mediante apoderado debidamente facultado para el efecto.

Con respecto a la falta de explicación del concepto de la violación, citó algunas jurisprudencias del Consejo de Estado y dijo que el planteamiento de la excepción hecho por la parte demandada constituye un argumento de defensa encaminado a atacar el derecho sustancial reclamado.

Explicó que el objeto de la acción de nulidad consiste en servir de instrumento para invalidar el acto administrativo que contraría la normativa superior a la que está sujeto, garantizando el principio de legalidad. Que, por esto, el problema jurídico se contrae a determinar si la expresión demandada infringe normas del orden superior.

Citó la norma acusada y se refirió a la facultad impositiva del Congreso para crear los tributos y establecer los elementos esenciales de la obligación tributaria para precisar que, por excepción la facultad señalada no es plena, pues los órganos de representación popular del nivel municipal pueden fijar los elementos de dicha obligación.

De la interpretación conjunta de los artículos 287, 311, 313 y 338 de la Constitución Política, concluyó que la facultad impositiva de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para establecer los elementos esenciales del tributo se debe ejercer de conformidad con la Constitución y la ley. Así mismo, resaltó que el artículo 317, ibídem, ordenó que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble.

Transcribió apartes de la sentencia C-1097 de 2001, proferida por la Corte Constitucional y señaló que, de acuerdo con la sentencia C-504 de 2002 de esa Corporación, si bien el Congreso tiene la potestad para fijar los elementos de los tributos de carácter nacional, en los de carácter territorial debe como mínimo crear o autorizar la creación del tributo y establecer algunos de sus elementos, pero debe respetar la competencia que tienen las asambleas y los concejos para fijar los demás elementos, en aras de preservar la autonomía fiscal de las entidades territoriales, posición que, además, constituye cosa juzgada constitucional.

Por lo anterior, consideró que el concejo del municipio demandado, al delimitar la base gravable del impuesto predial, no invadió la competencia del legislativo.

En cuanto al alcance de la expresión “*edificado*” dijo que es comprensible que el municipio precisara los factores de progresividad del gravamen, pues a la luz de la Ley 44 de 1990 se debe cumplir con la función social de la propiedad privada y gravar con la tarifa más alta a quienes aprovechan la plusvalía o la riqueza social que generan las inversiones públicas, sin agregar valor a sus inmuebles, gozando de la valorización, sin aportar al sistema de redistribución de los beneficios propios de una sociedad organizada.

Agregó que exigir un porcentaje de edificación evitará “*...que la escueta disposición de un cerramiento temporal con elementos removibles o la construcción de cualquier casucha para sombra, haga variar la tributación de un predio de engorde*”.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante apeló la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

Manifestó que a pesar de que la demanda se refirió a la extralimitación y usurpación de funciones por parte del municipio demandado, no desconoció las facultades constitucionales con que cuentan las entidades territoriales en materia impositiva.

Dijo que la argumentación de la demanda se centró en establecer que es ilegal que una norma de rango inferior modifique una expresión clara, contenida en una de mayor rango, como es la Ley 44 de 1990, que precisó lo que debe entenderse por predio edificado, aspecto sobre el cual no se pronunció el fallo apelado.

Explicó que el Consejo de Estado modificó su línea jurisprudencial en el sentido de que las entidades territoriales pueden definir o establecer los elementos del tributo que no estén previstos en la ley que autoriza su creación, pero, aclaró que tal situación no opera frente a los impuestos sobre los cuales el legislador agotó todos los elementos de la obligación tributaria, como es el caso del impuesto predial.

Se opuso a que el Tribunal interpretara que las leyes se pueden modificar por normas locales, como ocurre en el presente caso, en el que el concejo introdujo un porcentaje, como pretexto, para definir el alcance del concepto “*edificio o edificación*”.

Se refirió al principio de progresividad del tributo y al concepto de capacidad contributiva, a partir de múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la doctrina, para indicar que el primero implica la existencia de una tarifa que aumenta o disminuye frente a la capacidad que tenga el sujeto pasivo del tributo.

Por lo anterior, cuestionó que el *a-quo* manifestara que el concejo de la entidad demandada, al clarificar el alcance de la expresión “*edificado*”, mediante la introducción de un porcentaje de área construida, no establecido en la ley, se sustentara en la progresividad del gravamen establecida por el artículo 4º de la Ley 44 de 1990.

Interpretó que en esta última norma el legislador delimitó claramente las variables para establecer la aplicación progresiva de las tarifas, al determinar los estratos, usos del suelo y antigüedad del catastro, como elementos para medir la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo.

Concluyó que la ley estableció taxativamente las variables con las que los municipios deben fijar los rangos de tarifas progresivas en el impuesto predial unificado, de las que no hace parte el porcentaje de área construida establecido por el acuerdo demandado.

Rechazó el argumento del juez de instancia sobre la conveniencia de la fijación de un porcentaje de edificación sobre los lotes de engorde, porque asumió que el tema en discusión no se circunscribe al tratamiento que la ley le da a los predios no edificados, sino a la extralimitación de las funciones del concejo municipal al fijar directrices contrarias a las dispuestas en la ley.

De igual forma cuestionó que el *a-quo* anotara que el porcentaje de edificación se fundamenta en que “...*un cerramiento temporal o una casucha de sombra, pueda variar la tributación de un predio de engorde*”, pues tal situación no se presenta en todos los casos, ya que el área construida depende del área del lote y, por tanto, en ciertos casos pueden existir edificaciones plenamente desarrolladas, que por

encontrarse en un área extensa, quedarían excluidas de los beneficios que otorga el carácter de edificado.

Pidió al Consejo de Estado mantener la línea jurisprudencial señalada en la demanda y en las demás actuaciones procesales.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Las partes demandante y demandada** no presentaron alegatos de conclusión

### **MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se revoque la sentencia impugnada.

Resaltó que el artículo 4º de la Ley 44 de 1990 dispuso que las tarifas del impuesto predial unificado deben oscilar entre el 1 por mil y el 16 por mil del avalúo catastral respectivo, salvo el caso de los terrenos urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados, que pueden ser gravados con tarifas superiores que no excedan el 33 por mil; también ordenó que las tarifas deben establecerse en forma diferencial y progresiva teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano y la antigüedad de la formación catastral, aspectos cuya observancia es imperativa para los concejos municipales.

Que dentro de los aspectos señalados no se estableció ningún porcentaje mínimo de área construida para entender que un predio urbano es edificado, por lo que al concejo municipal de la entidad demandada no le era dado hacerlo, tema que fue abordado por el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos.

### **CONSIDERACIONES**

En los términos del recurso de apelación, la Sala decide la legalidad de la expresión “...*que tenga un área construida no inferior a un 10% del área del lote*”, contenida en el numeral 1.2.1 del artículo 28 del Acuerdo 013 del 16 de diciembre de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Yopal – Casanare, para determinar

qué debe entenderse por predios urbanos edificados, para efectos del impuesto predial.

Para lo anterior, debe establecerse si el concejo municipal de la entidad demandada, al consagrar el aparte demandado, excedió las facultades que le fueron conferidas por la Constitución Política y la ley.

### **Facultades de las entidades territoriales**

En razón del principio político según el cual no hay tributo sin representación, el artículo 338 de la Constitución Política<sup>1</sup> señaló que los órganos de elección popular de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, pueden establecer “*contribuciones fiscales y parafiscales*”, siendo la ley, las ordenanzas y los acuerdos, el medio previsto para determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria.

En lo que respecta a la ley, el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política indicó que corresponde al Congreso “*Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*”, lo cual indica que es al legislador a quien corresponde crear los tributos y las condiciones generales para su implementación por parte de las entidades territoriales.

Por su parte, los artículos 287<sup>3</sup> y 313<sup>4</sup> ibídem, facultaron a los concejos municipales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando la determinación de los

---

<sup>1</sup> C. P. Art. 338.- “*En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos*”.

<sup>2</sup> La expresión señalada corresponde a una imprecisión conceptual que hace referencia a los tributos en general.

<sup>3</sup>C.P. Art. 287 “*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”.

<sup>4</sup> C.P. Art. 313 “*Corresponde a los concejos: (...) 4.- Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales*”.

mismos corresponda al marco previamente determinado por el legislador en desarrollo del principio de legalidad tributaria.

Para el caso del impuesto predial, el artículo 317 de la Constitución Política estableció que “Solo los Municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)”, potestad que al ser armonizada con la normativa constitucional señalada, debe informarse en las leyes que crean o autorizan el tributo, pues su ejercicio corresponde a una competencia compartida entre el Congreso y los concejos municipales.

La Ley 44 de 1990 fusionó en un solo tributo denominado “Impuesto Predial Unificado”, el entonces impuesto predial con el de parques y arborización, el de estratificación económica y, la sobretasa de levantamiento catastral, que tenían como hecho generador común la propiedad inmueble.

La mencionada Ley 44 de 1990, en el artículo 4º, señaló:

*“Art 4º. La tarifa del Impuesto Predial Unificado a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.*

*Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:*

*a). Los estratos socioeconómicos;*

*b). Los usos del suelo, en el sector urbano;*

*c). La antigüedad de la formación o actualización del catastro.*

*A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo concejo.*

*Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil”.*

La norma transcrita estableció que a los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados, les es aplicable una tarifa superior que puede llegar hasta el 33 por mil.

**Caso particular – reiteración de jurisprudencia**

En el caso *sub-examine*, la Sala observa que el Concejo Municipal de Yopal, en el numeral 1.2.1 del artículo 28 del Acuerdo 013 de 2004, señaló que son predios urbanos edificados, aquellas construcciones cuya estructura de carácter permanente, se utilizan para abrigo o servicio del hombre y o sus pertenencias, que tenga (sic) un área construida no inferior a un 10% del área del lote". (Se subraya).

La Sala, se refirió al asunto aquí discutido en la Sentencia 18893 del 14 de junio de 2012<sup>5</sup>, argumentos que, en esta oportunidad, se reiteran.

Para establecer si un predio urbanizado está edificado<sup>6</sup>, debe acudirse a la definición de "edificio" y de "otras construcciones" del artículo 69 de la Resolución 2555 de 1988 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>7</sup>.

De dichas nociones se tiene que edificación o construcción es la reunión de materiales consolidados con carácter permanente; la primera, para la protección de personas, animales o cosas y la segunda, puede ser en la superficie del suelo o en su interior, con destinación diferente a la anterior.

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

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

El Acuerdo 13 de 2004 fija las tarifas del impuesto predial unificado. Para los predios urbanos edificados [Comerciales, industriales, de servicios, de propiedad

---

<sup>5</sup> C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>6</sup> Sentencia 14738 del 29 de marzo de 2007. C.P. Dra. Ligia López Díaz.

<sup>7</sup> "1. Edificios: A la reunión de materiales consolidados de carácter permanente destinada a proteger contra la intemperie a personas, animales o cosas; 2. Otras construcciones: A la reunión de materiales consolidados con carácter de permanencia, sea en la superficie del suelo o en su interior, con destinación diferente a la señalada en el numeral anterior."

horizontal, vinculados al sector financiero, y otros] las tarifas oscilan entre el 4.5 por mil y 5.5 por mil; y para los predios urbanos no edificados [Predios urbanizables no urbanizados dentro del perímetro urbano y predios urbanizados no edificados con acceso a servicios públicos, según el área] las tarifas oscilan entre el 9.5 por mil y el 20 por mil.

Al definir en las normas acusadas “*predio urbano edificado*” como aquel que tenga un área construida no inferior a un 10% del área del lote, se establece una modalidad no prevista por el legislador.

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

Lo anterior, contraría el artículo 4º de la Ley 44 de 1990, que no distinguió lo que debe entenderse por “*edificado*”, dada la claridad semántica del concepto, que no admite porcentaje alguno de construcción, ni tampoco facultó a los municipios para hacerlo.

En concordancia con lo dicho, ha sido la posición de la Corporación<sup>8</sup> que los órganos de representación popular del orden municipal, al fijar una discriminación porcentual para establecer el carácter de “*edificado*” de un predio, violan el principio de legalidad tributaria, pues tal potestad no fue contemplada en el artículo 4º de la Ley 44 de 1990, y porque el concepto de terrenos “*urbanizados no edificados*”, excluye cualquier tipo de porcentaje de construcción, lo que implica que dicha expresión debe entenderse en su sentido natural y obvio.

Por lo tanto, para la Sala es claro que la norma demandada no podía condicionar la aplicación del concepto “*edificado*” mediante la fijación de un porcentaje de construcción, por mínimo que éste fuera, para efectos de fijar la tarifa del impuesto predial pues, se reitera, las facultades otorgadas constitucionalmente a las entidades territoriales deben ejercerse dentro del marco legal establecido y la Ley

---

<sup>8</sup> Sentencias 8126 del 4 de abril de 1997, C.P. Dra. Consuelo Sarria Olcos; 16971 del 18 de marzo de 2010, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia; 18227 del 31 de mayo de 2012, C.P. Dr. William Giraldo Giraldo

44 de 1990 no autorizó a los concejos municipales para limitar el alcance del concepto aludido.

Por lo dicho hasta el momento, la Sección Cuarta del Consejo de Estado anulará la expresión “...*que tenga un área construida no inferior a un 10% del área del lote*” contenida en el numeral 1.2.1 del artículo 28 del Acuerdo 013 de 2004, del municipio de Yopal.

En consecuencia, se revocará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare que negó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, se anulará la expresión demandada.

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**

**PRIMERO.- REVÓCASE** la sentencia del 1º de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare. En su lugar,

**ANÚLASE** la expresión “...*que tenga un área construida no inferior a un 10% del área del lote*”, contenida en el numeral 1.2.1 del artículo 28 del Acuerdo 013 del 16 de diciembre de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Yopal, Casanare.

La presente providencia se estudió y aprobó en la sesión del día

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**