



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE
TUNJA

Tunja, 26 de junio de 2020.

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD
DEMANDANTE: JULIAN EDUARDO SANTOYO CACERES,
JOSÉ ARISTARCO RODRIGUEZ SALAMANCA,
MELBA HELENA MESA
BECERRA,
FRANCO ARNOLFO ESPITIA CELY y
JOSÉ WILSON CANO GARAVITO
DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE TUTA
EXPEDIENTE: 15001-3333-006-2018-00186-00

Agotados los ritos del medio de control de simple nulidad, profiere el Despacho sentencia de primera instancia.

I. SINTESIS DEL CASO

A través del medio de control de nulidad simple se requiere por la parte demandante se decrete la nulidad de unas disposiciones de un Estatuto Tributario de un Municipio, específicamente de normas que regulan el tributo del impuesto predial, por considerar que las tarifas allí establecidas son excesivas y atentatorias de principios tributarios, además de haber pretermitido requisitos que según los accionantes eran necesarios para ser adoptadas.

II. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

Los señores **JULIAN EDUARDO SANTOYO CACERES, JOSÉ ARISTARCO RODRIGUEZ SALAMANCA, MELBA HELENA MESA BECERRA, FRANCO ARNOLFO ESPITIA CELY y JOSÉ WILSON CANO GARAVITO**, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, demanda al **CONCEJO MUNICIPAL DE TUTA**, con el propósito de obtener la nulidad del **ACUERDO MUNICIPAL 029 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 2017, en lo que respecta al Capítulo I del Título I y al artículo 34**. Por medio del cual se señalan unas tarifas para el cobro del impuesto predial unificado en dicho Municipio.

1.2. Fundamentos fácticos

Esbozan en el libelo introductorio como sustento fáctico de las pretensiones el siguiente recuento fáctico relevante:

.- Señalan que, ante el Concejo Municipal de Tuta, el alcalde de la época presentó un proyecto de acuerdo para implementar el Estatuto Tributario del Municipio de Tuta, el proyecto de acuerdo referido fue numerado como 026 de 2017. Aduce que junto con el mentado proyecto se presentó como insumo un convenio suscrito entre

la Administración Municipal y el IGAC, que tenía como objeto la actualización catastral de Tuta vigencia 2018. Señala que el convenio aludido para la época de presentación del proyecto de acuerdo aún no había terminado su ejecución.

.- Refieren que el Concejo de Tuta, previo primer debate en la Comisión de Presupuesto, Hacienda y Asuntos Financieros de dicha Corporación, aprobó en plenaria el Acuerdo 029 del 21 de diciembre de 2017, por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Tuta, sin tener en cuenta el Esquema de Ordenamiento Territorial el que asumen desactualizado. Mencionan que no existió estudio de proporcionalidad ni de estratificación, los que citan como requisitos para aprobar el referido Acuerdo.

.- Agregan, que hay un desfase en el incremento del impuesto predial y en las competencias; pues nunca se tuvo en cuenta la actualización de las tarifas de conformidad con lo establecido en la ley 1450 de 2011 y no se respetó el límite señalado en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990. Lo anterior teniendo sustento en los principios de progresividad y equidad en materia tributaria.

.- Refieren que el 33,6% de los predios, esto es 2.357 predios tuvieron un incremento en el impuesto predial superior al 300%, sin contar "predios nuevos".

1.3. Normas violadas y concepto de violación (fls. 10-13)

Consideran que el Acuerdo acusado vulnera los artículos 287, 313- 4 y 317 de la Constitución Política, artículo 4 de la Ley 44 de 1990 y la Ley 1450 de 2011.

Sustentan el concepto de violación en el siguiente cargo:

Violación manifiesta a la Constitución, la ley y los principios en materia tributaria

Señala la parte demandante que el Título I Capítulo I del Acuerdo 029 de 2017 del Concejo Municipal de Tuta vulnera la Constitución y la Ley por cuanto las tarifas no se establecieron de manera diferencial y progresiva. Menciona que al proyecto de acuerdo no se acompañó de estudio de estratificación ni el Plan de Ordenamiento Territorial actualizado que permitiera estudiar "diferenciadamente" el uso del suelo para cada caso y no existía la actualización de catastros, refiere que para la fecha en que fue sancionado el acuerdo solo existía un insumo precario de acuerdo de actualización acordado con el IGAC.

Acusan las normas demandadas como violatorias de la Constitución Política por desbordar la facultad contemplada en el principio de autonomía territorial de que gozan los concejos municipales. Reitera que no se tuvo en cuenta insumos mínimos para fijar tarifas del impuesto predial, lo que implicó vulneración de principios como el de tarifa diferenciada y progresividad. Depreca como ilegal el haber aprobado un estatuto de rentas sin el plan o esquema de ordenamiento, señalando que el artículo 313 Superior numeral 7 establece como deber del Concejo "reglamentar los usos del suelo".

Dice que las tarifas establecidas en el Acuerdo demandado no se ajustaron a los criterios de justicia, equidad, eficiencia, razonabilidad, progresividad, irretroactividad, economía, debido proceso, legalidad y otros principios tributarios, haciéndose más evidente cuando al 1 de enero de 2018 se presenta el alza exagerada del avalúo catastral, lo que vulnera los artículos 4 y 6 de la Ley 44 de 1990, razón por la cual se hace necesario la modificación del estatuto tributario y que además vulnera taxativamente los límites de la Ley 1450 de 2011 que modifico la Ley 44 de 1990 y del mismo decreto 2204 de 2017.

Indican que teniendo en cuenta el artículo 317 superior, dispone que "solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble" dicha facultad no podrá exceder los límites contemplados tanto en la Constitución como en la Ley atendiendo a los lineamientos del artículo 287. Dicho límite transgrede el artículo 21 del Acuerdo demandado o el que fija los rangos tarifarios pues no solo se tuvo en cuenta los documentos mínimos, como el uso de suelos y el de estratificación. Lo anterior, a juicio de la parte demandante, resulta ser violatorio de los principios de progresividad, proporcionalidad, equidad, irretroactividad, economía, justicia, certeza representación, practicidad y debido proceso.

III. TRÁMITE PROCESAL

3.1. Admisión y etapas del proceso

La demanda fue admitida con providencia del 15 de febrero de 2019 (fl.309 – C2) y una vez notificada (fl.313- c2), la entidad accionada dio contestación a la misma como se advierte a folio 319 y siguientes.

Posteriormente se corrió traslado de las excepciones como se observa a folio 351 del expediente del proceso, y mediante auto del 30 de agosto del 2019 se fijó la fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA (fl. 180).

Tal diligencia se llevó a cabo el día 15 de octubre de 2019 según consta en el acta que reposa en el expediente (fl. 355 y siguientes C.2), en ella se decidió lo atinente a las excepciones previas propuestas relacionadas con lo que denominó la parte demandada como "ineptitud de la demanda", las cuales se declararon sin prosperidad y se decretaron, los medios de prueba propuestos para el esclarecimiento de los supuestos fácticos del libelo introductorio.

En consecuencia, el día 26 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la audiencia de que trata el artículo 181 del CPACA para incorporar y practicar los medios de prueba que fueron decretados en la audiencia inicial (fls 367- C.2 y siguientes), diligencia en la que dándose por finalizada la etapa probatoria se dispuso la presentación por escrito de los alegatos de conclusión, al considerar innecesario llevar a cabo la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento de que trata el artículo 182 del CPACA.

3.2. Oposición a la demanda

El apoderado del ente territorial demandado contestó la demanda interpuesta (fls.319 a 325 C.2) refiriéndose a los hechos sustento de las pretensiones de los demandantes y proponiendo como mecanismos de defensa excepciones que tituló: "Ineptitud sustantiva de la demanda - ausencia de concepto de violación respecto de cada uno de los artículos que componen el Capítulo I del Estatuto Tributario Artículos de 14 al 42"; "Ineptitud sustantiva de la demanda por omitir concepto de violación, respecto del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011"; e "Ineptitud de la demanda por ausencia de violación en contra del artículo 543 del Estatuto Tributario del Municipio de Tuta "vigencia" cosa juzgada en relación con el cargo enrostrado "posible violación al principio de retroactividad".

Como argumentos de defensa señala que en el Municipio de Tuta no se actualizaba el avalúo catastral desde hacía más de 14 años, menciona que el proceso de actualización llevada a cabo durante el año 2017, comportó que el valor de los predios se incrementara, pero se trata de una obligación que debe hacerse cada cinco años, en los términos del art. 14 del Decreto 3496 con la finalidad de *"revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional"*.

Cita además el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 como disposición que señaló que *"las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos de catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. (...)"*

Advierte que resulta extraño que el actor considere que se ha vulnerado la Constitución por el hecho de que no se haya adjuntado una serie de "insumos" como lo es el EOT, la estratificación socioeconómica y la actualización catastral, cita jurisprudencia del Consejo de Estado relacionada con la materia.

Señala que, el proceso de actualización catastral no termina con la entrega de un insumo al Concejo Municipal sino que culmina en una resolución proferida por el IGAC mediante la cual se ordena la renovación de la inscripción en el catastro de todos los predios que han sido actualizados, así como la vigencia de los predios para efectos fiscales.

Plantea la legalidad de la tarifa sustentado en que el artículo 34 del Acuerdo 027 de 2017, en sujeción del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, es claro en señalar que la tarifa del impuesto predial unificado del Municipio de Tuta oscilará ente el 5 al 16 por mil, señala que lo anterior advierte al contribuyente que la tarifa no es igual en todos los casos. Aduce que de la lectura de la reseñada disposición se

entiende que las tarifas son diferenciales y progresivas atendiendo a si el predio es rural o urbano, usos de suelo y avalúo catastral. Explica en detalle las condiciones en que se fijó la tarifa del impuesto predial en el mentado artículo 34.

3.3. Medios de prueba relevantes allegados al proceso

En el plenario obran las siguientes pruebas:

a. Documentales:

- Exposición de motivos de Acuerdo 026 "por medio del cual se actualiza y adopta el estatuto Tributario del Municipio de Tuta. (Fls. 20-21).
- Proyecto de Acuerdo 026 del 11 de diciembre de 2017. (Fls. 22- 200 c1).
- Estadísticas catastrales 2018- Instituto Agustín Codazzi (Fls. 201 – 205).
- Planilla de asistencia sobre inconformidades impuesto predial Municipio de Tuta (Fls. 206-214).
- Datos del registro predial (fls.215- 216).
- Paz y Salvo y recibos de liquidación oficial del impuesto predial y complementarios (Fls. 217- 256).
- Oficio reclamación sobre el impuesto predial dirigido a la Secretaría de Gobierno de fecha 22 de febrero del 2018 (Fl. 257).
- Oficio solicitud para la intervención en la sesión del Concejo de fecha 22 de febrero del 2018 (Fl. 258).
- Solicitud prorroga de beneficio pago de impuesto predial anticipado, dirigido al Concejo Municipal y al Alcalde Municipal de Tuta, de fecha 27 de febrero del 2018. (Fls. 259- 263).
- Solitud De Copias, Dirigido al Alcalde Municipal de tuta de fecha 27 de febrero del 2018. (FL. 264).
- Solicitud al Comité nuevo avalúo catastral del 8 de maro de 2018,(Fls. 265-266).
- Solicitud de documentos al comité de usuarios de avalúo catastral de fecha 8 de marzo de 2018 (Fls. 267- 268).
- Solicitud de otros documentos y respuesta a solicitudes de fecha 8 de marzo del 2019 dirigida al Comité de Usuarios nuevo avalúo catastral 2018. (Fls 269-270).
- Respuesta solicitud de fecha 28 de febrero de 2018 sobre la prórroga del pago de impuesto, suscrita por el alcalde del Municipio de Tuta de fecha 14 de marzo del 2018(Fl. 271).
- Oficio dirigido al Concejo Municipal de Tuta y al Alcalde Municipal de fecha 4 de abril del 2018, invitación socialización algunos temas. (Fl.272-274).
- Oficio de fecha 4 de abril suscrita por el comité de Usuarios nuevo Avalúo Catastral de Tuta 2018 (Fl. 275).
- Respuesta a los oficios Usuarios del Nuevo Avalúo Catastral de Tuta 2018, suscrito por el concejo Municipal de fecha 5 de abril de 2018, por medio de cual solicitan aplazar la reunión (Fl 276).
- Respuesta del Concejo Municipal al Comité de Usuarios Nuevo avalúo Catastral de Tuta 2018, respecto a la entrega de otros documentos (Fls.277 y ss).
- Respuesta al derecho de petición radicado No 693 de 2018 suscrito por la oficina de planeación al Comité de Usuarios Nuevo Avalúo Catastral de Tuta de 2018 (Fls. 281- 283).
- Oficio suscrito por la promotora de Protección Social y Calidad de Vida DNP, de

fecha 17 de abril de 2018. (Fl. 284, 296 y 301).

- Respuesta del Concejo Municipal de Tuta al Comité de Usuarios Nuevo avalúo Catastral de fecha 19 de abril de 2018. (Fls. 285 – 287 y de 297- 298).
- Decreto 2204 del 26 de diciembre de 2017, por medio del cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, con el propósito de determinar los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia de 2018. (Fls. 288-292).
- Respuesta derecho petición suscrita por la Secretaria de Planeación y Desarrollo del Municipio de Tuta al Comité de Usuarios avalúo Catastral de Tuta 2018. (Fls. 293- 296 y de 299 - 300).
- Respuesta derecho petición suscrito por el Concejo Municipal de Tuta de fecha 3 de marzo del 2018 al Comité Usuarios Nuevo avalúo Catastral de Tuta 2018. (Fl. 364- 367).
- Copia del Acta No 001 de fecha 4 de enero del 2018, de sesión extra ordinaria del Concejo Municipal de tuta. (Fls 341-350).
- Respuesta oficio HFTO/550/2018-0186 de fecha 25 de octubre de 2019, que refiere a la copia del convenio interadministrativo suscrito por el IGAC, documentos contractuales, copia de actas de comité e informes presentados por el instituto, certificación de la Secretaría de Planeación referente al estudio de estratificación, esquema de ordenamiento territorial, actualización catastral y socialización, copia de la resolución 15-000-0078-2017, resolución 15-000-0082-2017 emitidas por el IGAC, y cronograma de actividades aprobado para ejecución del convenio interadministrativo No 400429-025 y certificación de la Secretaría de hacienda, por medio del cual se tuvieron en cuenta los factores para establecer rangos tarifarios del impuesto predial (Fl. 363,364,365 y en CD folio 366).

IV. CONSIDERACIONES

Agotadas como se encuentran las etapas a las que alude el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, dentro del proceso de la referencia y sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja procederá a proferir fallo de primera instancia dentro del proceso contencioso administrativo en donde se utiliza con medio de control el de nulidad simple, para lo cual tiene en cuenta lo siguiente:

4.1. Problema Jurídico

En el presente caso se plantean varios problemas jurídicos, los que en la audiencia inicial fueron propuestos de la siguiente manera:

¿Consiste en determinar si, para la expedición del Acuerdo 029 de 2017 del Concejo Municipal de Tuta, específicamente el Capítulo I del Título I de dicho Acuerdo, era imprescindible o necesaria, atendiendo la normatividad que regula el impuesto predial, la existencia de la estratificación, el esquema de ordenamiento territorial actualizado y vigente y la culminación del proceso de actualización catastral del Municipio acordado entre el ente territorial y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC ?- ¿Sí con la expedición del Capítulo I del Título I del Acuerdo No 029 de 2017 del Concejo Municipal de tuta se violaron principios tributarios como los son igualdad o equidad, proporcionalidad, progresividad, irretroactividad, economía, justicia, certeza, representación, practicidad y debido proceso?; y por último

¿Establecer si el Concejo Municipal de Tuta, al fijar los rangos tarifarios del impuesto predial previsto en el artículo 34 del Acuerdo 29 de 2017 tuvo en cuenta los factores que señala el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011?

4.2. Tesis esgrimidas por los actores y la adoptada por el Despacho

4.2.1. Tesis de los demandantes

Señalan que las disposiciones demandadas deben ser declaradas nulas por considerar que cuando se tramitó el Acuerdo por medio del cual el Concejo Municipal de Tuta adoptó el Estatuto Tributario del ente territorial, no se tenían insumos que eran necesarios para su discusión como son actualización catastral, Esquema de Ordenamiento Territorial actualizado y estratificación, además por cuanto las tarifas adoptadas superaron los límites legales establecidos y no acataron principios tributarios como son los de igualdad o equidad, proporcionalidad, progresividad, irretroactividad, economía, justicia, certeza, representación, practicidad y debido proceso.

4.2.2. Tesis de la demandada

El ente demandado en la contradicción a la acción impetrada señaló que las normas que regulan la tarifa del impuesto predial y que hacen parte del Estatuto Tributario adoptado atienden normatividad legal que establece los parámetros que tienen los municipios para establecer tal sistema tarifario, que las tarifas establecidas son diferenciales y progresivas y que los rangos o montos son razonables y responden a la realidad predial del Municipio de Tuta. Señala que la aplicación de las mismas no requería de ningún documento adicional.

4.2.3. Tesis del Despacho

El Despacho denegará las pretensiones de la demanda por considerar que con el cuerpo normativo demandado, Título I Capítulo I del Acuerdo 029 del 21 de diciembre de 2017 del Municipio de Tuta, y en especial con el artículo 34, no se vulneran normas legales ni constitucionales ni se prescinde de la aplicación de los principios tributarios reseñados.

4.3. Aspectos legales y jurisprudenciales relacionadas con el caso

Para abordar el estudio de los problemas jurídicos planteados, el análisis que efectuará el Despacho tendrá en cuenta los siguientes aspectos

4.3.1. El principio de legalidad tributaria

Según se ha previsto en los artículos 150.12, 154 y 338 de la C.NN., es al legislador al que le corresponde crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, y puede regular lo referente a su tiempo y vigencia; sus sujetos activos

y pasivos; los hechos y las bases gravables; las tarifas y las formas de cobro y recaudo del impuesto.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución, el legislador, las asambleas y los concejos municipales pueden optar por la creación de impuestos, tasas o contribuciones, en ejercicio del margen de configuración que le confiere la Constitución, de acuerdo con las necesidades y finalidades identificadas para la creación del mismo.

Dado que la potestad legislativa es muy amplia, se ha establecido que esta facultad no puede ejercerse de manera arbitraria, por ejemplo, con el desconocimiento o vulneración de los derechos fundamentales previstos en la Carta¹. Así por ejemplo en la Sentencia C-883 de 2011 se estableció que,

"(...) la potestad de regular la política tributaria, de conformidad con los fines del Estado, ha sido confiada ampliamente al Legislador; (ii) que de conformidad con esta amplia libertad de configuración en la materia, el Legislador no solo puede definir los fines sino también los medios adecuados e idóneos de la política tributaria; (iii) existe una presunción de constitucionalidad sobre las decisiones que el Legislador adopte sobre política tributaria y corresponde una pesada carga argumentativa para demostrar lo contrario; (iv) que esta potestad del legislador puede ser usada ampliamente para la creación, modificación, regulación o supresión de tributos; (v) que no obstante la amplia libertad de configuración del Legislador en la materia, ésta debe ejercerse dentro del marco constitucional y con respeto de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales; y (v) que la potestad del Legislador tiene como correlato la obligación de tributar y el respeto de los principios tributarios de equidad, eficiencia y progresividad".

De otro lado, y teniendo en cuenta el artículo 150.12 de la Constitución, se ha establecido que esta facultad sólo puede ser ejercida por el Congreso de la República, por las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, según lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, al punto de que está prohibido expresamente al congreso, por el artículo 150.10 Superior, el que se confieran facultades extraordinarias legislativas al ejecutivo para decretar impuestos.

Lo que se pretende a través de la aprobación por parte de las corporaciones de representación popular, es que el tributo se cobre una vez sea aprobado por el pueblo bajo el principio de *"no taxation without representation"* o el de *"nullum tributum sine lege"*, que lo que busca es que se den *"abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido"*.

La Sentencia C-155 de 2016 de la Corte Constitucional señaló que existe una reiterada jurisprudencia que ha analizado el principio de legalidad del tributo, que consiste en que las entidades territoriales no pueden crear, modificar o eliminar impuestos, pues, esto es una atribución del Estado². Sin embargo, para armonizar los principios de Estado unitario con la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, que se establece en el artículo 1º de la Constitución, se ha indicado que en materia impositiva las entidades territoriales no cuentan con autonomía tributaria, es decir con la posibilidad de crear, modificar o eliminar

1 Sentencias C-883 de 2011, C-615 de 2013 y C-551 de 2015

2 Sentencias C-571 de 1992, C-004 y C-467 de 1993, C-506 de 1995; C-987 de 1999.

impuestos, ya que esta es una facultad propia del Congreso de la República que no puede ser delegada.

Fue así que en la Sentencia C-004 de 1993 de la Alta Corporación en materia constitucional que se dispuso que si bien en la Ley 89 de 1989, se reconoce el "carácter originario del poder tributario de las entidades territoriales", es deber de los órganos de representación colegiada el de "ceñirse a lo establecido en la ley", a partir de la interpretación sistemática de los artículos 1º, 150.12, 287.3, 300.4, 313.4 y 338 de la Constitución. En dicha oportunidad se indicó que,

"(...) La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del Estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley.

La Carta del 91 consagra claramente el principio de legalidad de los impuestos, al señalar que es función de la ley 'establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales...' (art. 150-12). Así mismo autoriza a las asambleas departamentales y concejos municipales para decretar o votar las contribuciones o tributos fiscales locales, conforme a la ley (arts. 300-4, 313-4 y 338)."

Esta misma línea jurisprudencial se reiteró en la Sentencia C-467 de 1993 del órgano vértice de la jurisdicción constitucional, en donde se indicó que en materia impositiva los municipios, "no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de la creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución sino también a la ley".

En esta sentido se indicó en esta misma sentencia que para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional y que una vez creado el impuesto, "los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior".

En suma, el principio de legalidad del tributo se refiere a que de acuerdo con el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso crear, modificar o eliminar los tributos y que las entidades territoriales no pueden ejercer esta atribución. No obstante lo anterior, cuando se trata de distritos y municipios, se ha dispuesto que estos tienen la posibilidad de regular aspectos relacionados con sus tributos, pero que dicha potestad no puede limitar la competencia que tiene el legislador a quien le corresponde determinar los elementos esenciales del tributo.

4.3.2. La autonomía territorial en materia tributaria

La Constitución de 1991 estableció como eje transversal el principio de autonomía de las entidades territoriales. Dicho principio se fundamenta en los artículos 1º, 287 y 288 de la Constitución, y se basa en la idea de que al estar Colombia organizada en forma de República unitaria y descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales se le otorga a estas la potestad de decidir sobre sus intereses propios.

Esta autonomía tiene un "contenido básico material" que se ha denominado garantía constitucional de la autonomía territorial y que se corresponde a los derechos reconocidos en el artículo 287 Superior, el cual establece que, "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 tendrá los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan y 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4. Participar en las rentas nacionales”.

Esta garantía constitucional de la autonomía territorial fue definida desde la Sentencia C-517 de 1992 de la Corte Constitucional cuando se estableció que, *“(…) es claro también que la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias”.*

Se indica en esa misma decisión que las entidades territoriales, en virtud de la autonomía que les atribuye la Carta, tienen derecho a ejercer las competencias que les corresponda, y especifica que ante la ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en principio las entidades territoriales tienen derecho a ejercer las competencias a las que se refiere la Carta. Así mismo, subraya que en materia municipal se establece entre otras las siguientes competencias: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de los habitantes (art. 311 de la C. N.).

Así mismo en la Sentencia C-535 de 1996 de la Alta Corte se dispuso que el núcleo esencial de la autonomía territorial está constituido, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses; la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de dichas entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias, en donde debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

De otra parte en la Sentencia C-894 de 2003 se indicó que la autonomía territorial actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, y que por esta razón se debe proveer por realizar en la mayor medida de la posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto.

Esta diversidad de competencias de las entidades territoriales ha dado lugar a que se indique que existe tres tipos de autonomía: una política con la capacidad que tienen las entidades territoriales de elegir a sus propios gobernantes; la administrativa para dirigir sus propias políticas públicas y prioridades en sus atribuciones y competencias propias o compartidas, y una financiera que se refiere a la capacidad de manejar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como la capacidad de las entidades territoriales de participar en las rentas nacionales siguiendo los presupuestos establecidos en el artículo 287 de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional ha dispuesto que teniendo en cuenta que muchas veces puede existir tensión entre los principios de autonomía territorial y unidad nacional se debe proveer por armonizar y conciliar el principio de la autonomía territorial, con el del Estado unitario. Así desde la Sentencia C-004 de 1993 se dispuso que, *“... la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio*

sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales...”.

En el mismo sentido en la Sentencia C-535 de 1996 se hizo referencia a que *“los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados”* ya que, *“...la autonomía de las entidades territoriales no se configura como un poder soberano sino que se explica en su contexto unitario”*. Además, se indicó que se debe proveer por el equilibrio entre ambos principios *“...ya que el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”*.

De otro lado en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha señalado que la autonomía territorial no es absoluta y que dicho principio se debe ponderar en determinados casos con el principio de unidad nacional, ya que, *“(...) indefectiblemente, la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley (C.P. artículo 287) y encuentra su límite constitucional en lo dispuesto por el artículo 288, según el cual las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley(...)”*³

En materia de la autonomía financiera se estableció desde la Sentencia C-517 de 1992 de la misma Corporación que los impuestos nacionales deben ser creados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales por medio de acuerdos, y que en todo caso *“...los departamentos y municipios se encuentran sujetos al marco legal en la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional”*. Así mismo se indicó que en desarrollo de esta atribución constitucional los concejos municipales deben adoptar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales (art. 313.4 de la C.P.), dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (art. 313.5 de la C. N.).

En virtud del mencionado principio, y teniendo en cuenta que el artículo 317 superior, dispone que *“Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”*, dicha facultad no podrá exceder los límites contemplados tanto en la Constitución como en la ley atendiendo a los lineamientos del artículo 287 antes mencionado.

4.3.3. Aspectos legales del impuesto predial.

El impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos 3185 y 4133, posteriormente se expidió la Ley 14 de 1983, denominada «de fortalecimiento de los fiscos municipales» y la Ley 44 de 1990.

³ Sentencia C-643 de 2012 Corte Constitucional

Tratándose del impuesto predial unificado, la Ley 44 de 1990 dispuso que, a partir del año de 1990, se fusionaban en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:

- a. *El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto Ley 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;*
- b. *El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;*
- c. *El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989;*
- d. *La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.*

Esta ley reguló, además, la base gravable y la tarifa del impuesto predial, en el siguiente sentido:

Artículo 3º.- Base gravable. La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

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

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

- a. *Los estratos socioeconómicos;*
- b. *Los usos del suelo, en el sector urbano;*
- c. *La antigüedad de la formación o actualización del catastro;*

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

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

Como se ve, el legislador facultó a los concejos municipales a fijar las tarifas del impuesto predial. Para el efecto, previó el rango en que se deben establecer esas tarifas, que oscila entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.

Adicionalmente, fijó tres criterios cualitativos a tener en cuenta para establecer las tarifas de manera diferencial y progresiva.

Dispuso además, respecto de las tarifas aplicables a los terrenos *urbanizables no urbanizados* y *urbanizados no edificados*, que podían ser superiores a ese límite, sin que excedieran el 33 por mil.

La Ley 1450 de 2011 modificó el artículo 4 de la Ley 44 referida estableciendo que tal disposición quedaría así:

"ARTÍCULO 4º. *La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.*

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

1. *Los estratos socioeconómicos.*
2. *Los usos del suelo en el sector urbano.*
3. *La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.*
4. *El rango de área.*
5. *Avalúo Catastral.*

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

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.

PARÁGRAFO 1º. *Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.*

PARÁGRAFO 2º. *Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley”.*

Dado que por la simple naturaleza “real” del impuesto predial no es posible medir la capacidad económica de los contribuyentes, pues el tributo se impone sin consideración de la calidad del sujeto pasivo (propietario, poseedor o tenedor), el legislador conminó a los municipios a que tuvieran en cuenta, criterios como los estratos económicos que permiten medir la capacidad contributiva de los sujetos pasivos y, por lo tanto, a aplicar tarifas progresivas.

4.3.4. Del catastro, sus funciones y su relevancia para efectos del impuesto predial unificado.

Según el Decreto 3496 de 1983, el catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares que tiene por objeto su correcta identificación física, jurídica y económica⁴:

La clasificación y actualización de los inmuebles en la que se concreta la función catastral comprende cuatro aspectos, a saber, i) el físico, ii) el jurídico, iii) el fiscal y iv) el económico.⁵

⁴ Artículo 2 del Decreto 3496 de 1983.

⁵ Artículos 3 al 7 del 3496 de 1983

El aspecto físico consiste en la identificación de los linderos y las edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotográficos y la descripción y clasificación de las edificaciones y del terreno.

El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio.

El aspecto fiscal comprende la **preparación y entrega a los municipios y a la autoridad tributaria nacional de los avalúos sobre los que ha de calcularse el impuesto predial** y los demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral

Por último, el aspecto económico corresponde a la **determinación del avalúo catastral**, que consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

El avalúo catastral de cada predio se determina por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

El Decreto 3496 de 1983 también dispone que la función catastral está a cargo de las autoridades a las que se designen las labores de la formación, conservación y actualización de los catastros, tendientes, como se dijo, a la correcta identificación de los inmuebles.

La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio⁶.

La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz.

En la etapa de conservación catastral hay lugar a revisar y rectificar los errores cometidos en la formación o actualización⁷ o bien, pueden presentarse las llamadas mutaciones catastrales, que son los cambios sobrevinientes respecto de los elementos físicos, jurídicos o económicos del predio, que deben ser informados por los propietarios o poseedores a las oficinas de catastro⁸

De acuerdo con el artículo 13 del Decreto 3496 de 1983, la **actualización de la formación catastral**: *"consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento*

⁶ Sentencia Consejo de Estado, sección cuarta, de 22 de septiembre de 2016, Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00323- 01(19866)

⁷ Artículo 179 del Decreto 1333 de 1986.

⁸ Artículo 187 del Decreto 1333 de 1986.

económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período máximo de cinco (5) años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 11 del presente Decreto. La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. **El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14 de 1983.**

Como se advirtió, el impuesto predial se causa el 1° de enero de cada año, lo que implica que se deben tener en cuenta las características jurídicas, físicas y económicas de los predios a ese momento, para así identificar los elementos del tributo. De esa manera, para determinar las circunstancias particulares de los predios sujetos al tributo es imperativo acudir al catastro⁹.

En relación con la actualización de los catastros para el cobro del impuesto predial, el artículo 1° de la ley 14 de 1983 establece lo siguiente:

Artículo 1o.- "El avalúo catastral de todos los inmuebles se actualizará durante del año de 1983. Para este efecto el último avalúo vigente se reajustará en un diez por ciento (10%) anual acumulado, año por año, de acuerdo con su antigüedad o fecha. El período del reajuste no podrá exceder de 15 años.

El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y las Oficinas de Catastro de Cali, Medellín y Antioquía incorporarán dichas modificaciones en los registros catastrales."

A su vez el artículo 3° ibídem dispuso:

"Artículo 3°. Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles".

Así mismo el artículo 5 de la citada normatividad prescribió:

"Artículo 5° Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario." (Negrillas por fuera del texto).

Del mismo modo en el artículo 6° -modificado por el artículo 75 de la Ley 75 de 1986)- se dispone que en: *"el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, elaborado de acuerdo con los artículos 4 y 5 de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales, en un porcentaje no inferior al cuarenta por ciento (40%) ni superior al sesenta por ciento (60%) de la variación del índice de precios de vivienda calculado y elaborado por el Departamento Nacional de Estadística DANE. El porcentaje será determinado por el Gobierno Nacional, antes del 31 de octubre de cada año, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. Concluido el período de 7 años desde la formación o actualización del censo catastral, no se*

6- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Bogotá, D.O Sentencia del 3 de octubre de 2007. Radicación: 250002327000200301156 01. (16096). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Bogotá, D.O Sentencia del 3 de octubre de 2007. Radicación: 250002327000200301156 01. (16096).

podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del censo del respectivo predio".

El artículo 10 consigna que:

"...el gobierno nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de éstos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un periodo hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros"

Con posterioridad el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante la Resolución 70 de 2011 *"Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral"*, dispone en el artículo 41 que:

*"...el catastro de los predios elaborados por formación o actualización de la formación y los cambios individuales que sobrevengan en la conservación catastral, se inscribirán en el registro catastral en la fecha de la resolución que lo ordena. Las autoridades catastrales, a solicitud de los propietarios o poseedores, certificarán sobre la inscripción catastral del predio, indicando la fecha de la vigencia fiscal del avalúo. **Parágrafo:** Entiéndase como registro catastral la Base de Datos que para el efecto conformen las autoridades catastrales" (subrayado fuera de texto).*

Respecto a la vigencia fiscal, el artículo 43 ibídem consagra que *"...los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4º, 5º, 6º y 7º de la Ley 14 de 1983, entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados"*.

Además, se dispone que las autoridades catastrales ordenarán por resolución *"...la vigencia de los avalúos resultantes de los procesos de formación y de actualización de la formación y de los cambios individuales debidamente ajustados que sobrevengan en la conservación catastral"*.

En el proceso de actualización de la formación catastral se deben desarrollar las mismas actividades contempladas en los artículos 77 a 81 de dicha resolución, en cuanto sea compatible con el proceso de actualización de la formación catastral¹⁰. En dichos artículos se consagra lo siguiente:

"Artículo 77. Actividades de la formación. La Formación del Catastro conlleva:

1. Expedición y publicación de la resolución que ordena la iniciación del proceso de formación del catastro en la unidad orgánica catastral.
2. Programación, alistamiento de la información básica requerida para su realización y cronograma de realización del proceso.
3. Hacer la investigación jurídica, mediante consulta directa en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
4. Identificación de cada uno de los predios.
5. Ubicación y numeración del predio dentro de la carta catastral.
6. Diligenciamiento de la ficha predial, bien sea en medio análogo o digital, fechada y firmada por la persona autorizada.
7. Investigación del mercado inmobiliario.
8. Determinación de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas.
9. Determinación del valor de los terrenos y construcciones y/o edificaciones.
10. Resolución que aprueba el Estudio de Zonas Homogéneas Físicas Y Geoeconómicas y Valores Unitarios por Tipo de Construcción.
11. Conformación de la base de datos catastral.
12. Liquidación del avalúo catastral para cada predio.
13. Elaboración de documentos cartográficos catastrales, estadísticos, lista de propietarios o poseedores en medios análogos o digitales y 14. Expedición y publicación de la resolución que ordena la inscripción en la base de datos catastral de los predios que han sido formados, con indicación de su vigencia.

¹⁰Artículo 98. Actividades de la actualización de la formación Resolución 070 de 2011.

Parágrafo 1°. Para iniciar el proceso de formación se requiere la existencia de los respectivos documentos cartográficos, el límite de la unidad orgánica catastral, del perímetro urbano y de la nomenclatura general.

Parágrafo 2°. En el caso en que no se haya definido el perímetro urbano o no se haya elaborado la nomenclatura oficial por parte de la autoridad administrativa de la correspondiente unidad orgánica catastral, la autoridad catastral, dentro del proceso de formación, elaborará un proyecto de perímetro y/o nomenclatura para fines catastrales.

Parágrafo 3°. Para los efectos de la inspección predial, si no es posible acceder al interior del predio para el levantamiento y verificación de la información física y jurídica, se dispondrá lo necesario para que por otros medios pueda ser tomada.

Artículo 78. Iniciación de la formación. El proceso de formación se inicia con la resolución por medio de la cual se ordena su iniciación en la unidad orgánica catastral, expedida por el Director de la Dirección Territorial en el caso del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o, por el funcionario competente en la autoridad catastral correspondiente.

Esta providencia debe ser publicada para efectos de su vigencia. En el caso del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" en el Diario Oficial, y para las demás autoridades catastrales se hará de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

Artículo 79. Comunicación a la autoridad que representa la unidad orgánica catastral. La providencia que ordena la iniciación de los trabajos de formación será comunicada al representante legal de la unidad orgánica catastral, quien la divulgará a los habitantes de su jurisdicción por los medios de comunicación que estén a su alcance, sin perjuicio de que también la autoridad catastral adelante directamente dicha labor o solicite colaboración, de ser necesario, de otras autoridades del lugar para la difusión de los trabajos catastrales que se van a ejecutar.

La falta de comunicación al ente territorial no invalidará el trámite catastral que se adelante.

Artículo 80. Aviso a los propietarios o poseedores. La diligencia de identificación predial podrá anunciarse a los propietarios o poseedores con la debida antelación por la autoridad catastral, con el fin de que concurren a ella y suministren la información sobre linderos, títulos de propiedad o justificación de la posesión, documentos de identificación y recibos de pago del impuesto predial unificado.

La no presentación del propietario o poseedor no invalida la diligencia de identificación predial, ni el proceso catastral del cual hace parte esta actividad.

Artículo 81. Aviso a las entidades estatales. Al iniciar el proceso de formación, la autoridad catastral oficiará a cada una de las entidades de derecho público, para que remitan una relación de los bienes inmuebles de su propiedad en la respectiva unidad orgánica catastral, con indicación de los documentos justificativos del dominio y planos de los inmuebles, con el fin de perfeccionar el censo de la propiedad estatal.

Parágrafo. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1° y 2° del Decreto 1066 de 1946, las entidades públicas, los notarios y registradores, los particulares en general y especialmente los propietarios de bienes inmuebles están en la obligación de suministrar a las autoridades catastrales todos los documentos, planos y demás datos necesarios para los trabajos del Catastro".

Para el proceso de actualización de la formación catastral se debe disponer de la base de datos catastrales vigentes y de los demás documentos catastrales provenientes de la conservación catastral¹¹.

En el proceso de actualización de la formación catastral se deberán obtener los productos relacionados en los artículos 82¹², 83¹³ y 94¹⁴ de la resolución¹⁵.

¹¹ Resolución 070 de 2011, Artículo 99. Documentos de la actualización de la formación catastral.

¹² Artículo 82. Documentos preliminares. Para la elaboración de la formación del catastro de cada unidad orgánica catastral, se deberá contar con los siguientes documentos: 1. Plan de Ordenamiento Territorial, o reglamentación de uso del suelo vigente, perímetro urbano y nomenclatura oficial. 2. Cartografía básica georreferenciada a la escala adecuada para su estudio, en

En las actividades desarrolladas en el proceso de actualización de la formación catastral se revisará la totalidad de los predios que conforman la unidad orgánica catastral o parte de ella, para lo cual se deberá disponer de los recursos técnicos y económicos necesarios, previa programación de las actividades correspondientes¹⁶.

El responsable del proceso de actualización de la formación hará entrega inventariada al de la conservación, de los documentos relacionados en el artículo 100 de la presente resolución, antes del 1° de enero de cada anualidad¹⁷.

El avalúo de la actualización de la formación es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario¹⁸

El proceso de actualización de la formación catastral termina con la expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1° de enero del año siguiente. Dicha providencia "debe ser publicada para efectos de su vigencia, a más tardar el 31 de diciembre del año en que se termina el proceso de actualización de la formación catastral. Para el caso del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" en el Diario Oficial, y para las demás autoridades catastrales se hará de acuerdo con lo dispuesto por la ley"¹⁹ (subrayado y negrilla fuera de texto).

4.3.6. Los principios constitucionales en los que se fundamenta el derecho tributario.

El Sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad, de conformidad con el artículo 363 de la Constitución Política, disposición en la que se advierte que las **leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.**

medio digital. 3. Límite de la entidad territorial. 4. Planos, aerofotografías con índice de vuelos, ortoimágenes, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función, a la escala adecuada y en medio digital. 5. Plano y memorias del estudio de áreas homogéneas de tierras. 6. Copia del acto administrativo que declaró la inminencia del riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, la información proveniente del Incoder y de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la jurisdicción, para efectos de lo establecido en el Decreto 2007 de 2001.

¹³ Artículo 83. *Productos de la Formación.* Como resultado de la formación catastral, las autoridades catastrales deberán obtener los siguientes productos para cada una de las unidades orgánicas catastrales: A. Para Zona Urbana: 1. Plano de conjunto georreferenciado. 2. Plano de zonas homogéneas físicas y de cada una de las variables que se tuvieron en cuenta para su definición. 3. Plano de zonas homogéneas geoeconómicas con sus respectivos valores unitarios. 4. Cartas catastrales urbanas. 5. Tablas, modelos o cualquier otro instrumento para el cálculo de valores unitarios para los terrenos, construcciones y/o edificaciones. 6. Ficha predial para cada predio y mejora. 7. Base de datos. 8. Estadísticas catastrales. 9. Sistema de información catastral municipal. 10. Memoria de los estudios. B. Para Zona Rural: 1. Plano de conjunto georreferenciado. 2. Plano de zonas homogéneas físicas y de cada una de las variables tenidas en cuenta para su definición. 3. Plano de zonas homogéneas geoeconómicas con sus respectivos valores unitarios. 7. Carta catastral rural de la unidad orgánica catastral en una escala que permita la identificación apropiada de los predios. 8. Planos, aerofotografías con índice de vuelos, ortoimágenes, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función, a la escala adecuada y en medio digital. 9. Fotografías aéreas y/o ortoimágenes a escalas adecuadas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla la misma función, con delimitación y numeración de los predios. 10. Ficha Predial para cada predio y mejora. I 1. Tabla de valores unitarios para terrenos, construcciones y/o edificaciones. 12. Bases de datos. 13. Estadísticas catastrales. 14. Sistema de información catastral municipal. 15. Memoria del estudio"

¹³ Artículo 94. *Base de datos.* Cumplidos los trabajos de la formación catastral, la autoridad catastral efectuará el procesamiento de la información y conformará la Base de Datos Catastral, a partir de la cual se generarán informes, estadísticas, certificados y demás reportes.

¹⁴ Resolución 070 de 2011, Artículo 100. Productos de la actualización de la formación catastral.

¹⁵ Resolución 070 de 2011, Artículo 101. Cobertura del proceso de la actualización de la formación catastral.

¹⁶

Resolución 070 de 2011, Artículo 102. Entrega de documentos a la conservación..

¹⁷ Resolución 070 de 2011, Artículo 103. 10 avalúo en la actualización de la Formación catastral.

¹⁸ Resolución 070 de 2011, Artículo 104. Clausura de la Actualización de la Formación Catastral.

El principio de irretroactividad determina que las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sean el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo, de conformidad con el artículo 338 superior.

No obstante, las normas tributarias que beneficien a los contribuyentes, evitando que se aumenten sus cargas, serán de aplicación inmediata. Al respecto es oportuno traer a colación la sentencia C-006 de 1998, proferida por la Corte Constitucional, MP.: Antonio Barrera Carbonell, en la que se estimó lo siguiente:

"El artículo 338 superior constituye ciertamente una regulación exclusivamente dirigida a la imposición de tributos, es decir, al diseño y establecimiento de una carga fiscal, de manera que no es aplicable cuando el legislador pretende, por el contrario, modificar o suprimir tales obligaciones. Por lo mismo, las normas que derogán tributos o establecen medidas que eximen o disminuyen de tales obligaciones a los contribuyentes, tienen efecto general inmediato y principian a aplicarse a partir de la promulgación de la norma que las establece, salvo, por supuesto, que el legislador expresamente haya establecido reglas específicas para su vigencia. Con respecto al cuestionamiento que se hace al art. 285 de la ley 223/95, en el sentido de no haber determinado el legislador que su aplicación en relación con las normas que regulaban tributos de periodo se haría efectiva a partir de la siguiente vigencia fiscal, observa la Corte que ello no hace inconstitucional dicha norma, pues el pretendido vacío legal se llena con la previsión del inciso tercero del art. 338 de la Constitución, que debe ser acatada por la autoridad encargada de aplicarla" (subrayado fuera de texto).

Ahora bien en cuanto al principio de progresividad, de acuerdo con el artículo 363 de la Constitución, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales a través de las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su consecución y funcionamiento.

En palabras de la Corte Constitucional²⁰ el **principio de progresividad tributaria** dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical). Sobre la relación existente entre los principios de equidad y progresividad ha considerado que:

"Existe concurrencia entre los principios de equidad y progresividad, ya que ambos aluden a la distribución de las cargas en el sistema tributario, así como a los beneficios que se establecen dentro del mismo, diferenciándose, sin embargo, en que el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación que atañe a la manera en que determinada disposición tributaria afecta a los diferentes destinatarios a la luz de los valores constitucionales, en tanto que el principio de progresividad atañe a la manera en que determinada carga o beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con las demás²¹".

4.3.7. Onus probandi.

El *onus probandi* (o *onus probandi incumbit actori*) consiste en que es a la parte interesada a quien le incumbe probar los hechos que alega a su favor.

Sobre el mismo, la H. Corte Constitucional ha dicho:

²⁰ Sentencia C-397/11.

²¹ Sentencia C-989 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

"Se conoce como principio "onus probandi", el cual indica que por regla general corresponde a cada parte acreditar los hechos que invoca, tanto los que sirven de base para la demanda como los que sustentan las excepciones, de tal manera que deben asumir las consecuencias negativas en caso de no hacerlo²²".

Sin embargo, este principio tiene unas excepciones, como los hechos notorios o las presunciones legales. De igual forma, la carga de la prueba puede ser distribuida entre las partes por el juez, conforme este observe cuál de ellas se encuentra en mejor posición para poder acreditar o desvirtuar un hecho, situación conocida como *inversión de la carga de la prueba*.

Este punto es relevante tratándose de decisiones judiciales, pues expresamente el legislador dispuso en el artículo 164 del C. G. P. lo siguiente:

"Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. (...)".

En síntesis, si no existe prueba que acredite una afirmación de la parte, teniendo esta la obligación de entregar la prueba que acredite la certeza de su manifestación, y si no se encuentra dentro de las excepciones previstas o se proceda a declarar la inversión de la carga probatoria; el juez del caso no puede entrar a resolver favorablemente las solicitudes de la parte que no cumplió su obligación probatoria, inciso 4 del artículo 103 del CPACA:

"Quien acuda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código"

4.4. Caso concreto:

La parte actora aprecia como nulas normas que hacen parte del Acuerdo 029 de 2017 del Municipio de Tuta, no obstante citar en el libelo introductorio como nulo todo el título I Capítulo I del Acuerdo referido, aclara el demandante en el acápite correspondiente al *petitum* que la norma demandada es el artículo 34 que se refiere a rangos tarifarios del impuesto predial, cuya nulidad según el actor traería como consecuencia que normas concordantes con dicha disposición no sean aplicables.

Así las cosas, corresponde a este estrado judicial adentrarse en el análisis de los cargos atribuidos arriba reseñados que permiten a la parte demandante señalar que el artículo 34 del Acuerdo 029 de 2017 citado es nulo.

Ahora bien, a fin de resolver los problemas jurídicos plantados, el Despacho tendrá en cuenta las normas vigentes ya expuestas en el marco jurídico en materia tributaria referente al impuesto predial y la confrontará con las normas demandadas:

<u>Ley 1450 de 2011 artículo 24 del 16 junio de 2011</u>	<u>Acuerdo 29 de 21 diciembre de 2017- artículo 34</u>
---	---

²² Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-086 de 24 de febrero de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

"**Artículo 4°.** La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil. (...)

...A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

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.

..(...)..

Parágrafo 2°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley".

Artículo 34. RANGOS TARIFARIOS DEL IMPUESTO PREDIAL. De conformidad con el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, la tarifa del impuesto predial unificado, será fijada por el Concejo municipal y oscilará entre el **5 por mil y el 16 por mil** del respectivo avalúo.

Las tarifas se establecen de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta en primer lugar los rangos de avalúo catastral, en segundo lugar los usos del suelo y el área urbano o rural. También podrán considerarse otros factores como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
3. El rango de área.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal entre el **1 por mil y el 16 por mil**.

Teniendo en cuenta que para el año 2017 el valor del salario mínimo mensual legal vigente es de 737.717 pesos y que el UVT es de 31.859 pesos, el rango tarifario a que se refiere el inciso anterior se aplicará a predios urbanos con destino habitacional o rurales con destino agropecuario cuyo avalúo catastral no supere una suma equivalente a 3.126 UVT o a 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes dentro de los cuales está el 91,4% de los predios rurales y el 90% de los predios urbanos.

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.

PARÁGRAFO 1°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley".

Como se evidencia del cotejo del artículo 34 del Acuerdo 029 de 2017, deprecado como nulo, y del Artículo 23° de la Ley 1450 de 2011, se puede establecer con claridad meridiana que el primero recoge en esencia el mandato de la norma legal,

debido a que el artículo 23° establece un mínimo y un máximo dentro del cual el Concejo Municipal puede establecer las tarifas, esto es, entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo, además recoge los cinco factores a tener en cuenta para fijar la tarifa.

Ahora bien, a efectos de resolver si se aviene o no la norma en cita a la normatividad que regula el impuesto predial, es menester señalar que en lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomía de las entidades de esta naturaleza que consagra el preámbulo de la Constitución, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sólo con las disposiciones de la Carta, sino también con las de la ley. A este respecto el artículo 298 superior literalmente indica, en relación con las funciones administrativas de los departamentos, que *"la ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga."* Adicionalmente, las disposiciones constitucionales relativas a las facultades de los gobernadores y de los alcaldes, indican que a ellos corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos municipales (en el caso de los alcaldes), de donde se deduce que sus disposiciones y órdenes no pueden desconocer o incumplir tales normas, que por lo mismo resultan ser de superior rango jerárquico que las que ellos profieren. Todo ello, dentro del marco de la autonomía que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la Constitución señala como atribuciones propias suyas.

Teniendo en cuenta lo anterior analizará el Despacho si la norma acusada vulnera disposiciones legales tales como los artículos 4 y 6 de la Ley 44 de 1990, señaladas por la parte actora como vulneradas, al respecto es del caso señalar que el artículo 4° aludido refiere lo siguiente:

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

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

Los estratos socioeconómicos;

Los usos del suelo, en el sector urbano;

La antigüedad de la formación o actualización del catastro;

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

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

Como arriba se señaló el artículo demandado resulta ser una norma de contenido general que establece parámetros de oscilación para que sea fijada por el Concejo Municipal la tarifa del impuesto predial, la cual a la luz de la reseñada norma deberá considerar entre otros factores el estrato socioeconómico, la antigüedad de la formación o actualización del catastro y el rango de área, factores que son citados por el artículo 4º de la Ley 44 de 1990, por lo que no ve este estrado judicial transgresión de la normativa legal; ahora bien reguló el inciso tercero del artículo 34 demandado que:

"A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1,2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo concejo municipal entre 1 por mil y 16 por mil".

Tal prescripción es de similar redacción a la consignada en el inciso tercero del artículo 23 de la ley 1450 de 2011 como ya lo había advertido el Despacho.

El inciso cuarto del artículo 34 demandado refiere:

"Teniendo en cuenta que para el año 2017 el valor del salario mínimo mensual legal vigente es de 737.717 pesos y que el UVT es de 31.859 pesos, el rango tarifario a que se refiere el inciso anterior se aplicará a predios urbanos con destino habitacional o rurales con destino agropecuario cuyo avalúo catastral no supere una suma equivalente a 3.126 UVT o a 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes dentro de los cuales está el 91,4% de los predios rurales y el 90% de los predios urbanos".

La disposición transcrita también establece un criterio general para establecer el rango tarifario estableciendo un límite en cuanto al gravamen que adopte el Concejo, haciendolo aplicable a predios urbanos con destino habitacional o rural con destino agropecuario con un avalúo que no supere los 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Los criterios allí establecidos tienen consonancia con lo señalado en la Resolución 000063 del 15 de noviembre de 2017 de la DIAN, igualmente vigente para la época, mediante la cual fijó el Valor de la Unidad de valor tributario en (\$33.156) que regirá para el 2018. Si observamos está por debajo del valor unitario que estableció el Concejo Municipal de Tuta que sentó en (\$31.859) para el año 2017 y con vigencia para el 2018.

Dicha Resolución encuentra respaldo en el artículo 868 del estatuto tributario norma que dispone:

"Con el fin de unificar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias se crea la unidad de Valor Tributario, UVT. La UVT es la medida de valor que permite ajustar los valores contenidos en las disposiciones relativas a los impuestos y obligaciones administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El valor de la unidad de valor tributario se reajustará anualmente en la variación del índice de precios al consumidor para ingresos medios, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en el período comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al gravable y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este.

De acuerdo con lo previsto en el presente artículo, el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales publicará mediante Resolución antes del primero (1) de enero de cada año, el valor de la UVT aplicable para el año gravable siguiente. Si no lo publicare oportunamente, el contribuyente aplicará el aumento autorizado..(..)..”

El inciso 4º del artículo 34 dispuso:

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

Tal aparte normativo se encuentra en consonancia con el inciso 6º del artículo 23 de la Ley 1450 de 2001, a tal punto que resulta replicar lo establecido en la norma legal, por lo que no se encuentra desavenencia alguna que sea objeto de reproche.

Hasta aquí, no encuentra el *a quo* contradicción normativa entre la disposición demandada y el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, tampoco la citada norma municipal vulnera el artículo 6º legal, disposición que señala un parámetro restrictivo así:

ARTÍCULO 6º.- Límites del Impuesto. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

Si bien como arriba se mencionó, la parte actora deprecia la nulidad del artículo 34 del Acuerdo 029 de 2017 del Municipio de Tuta, se refiere al Capítulo I del título 1º del Acuerdo como cuerpo normativo que a su juicio vulnera normas legales y constitucionales, y señala la norma transcrita de la Ley 44 que establece límites del impuesto como vulnerada.

Es por ello que es del caso traer a colación el inciso primero artículo 38 del Acuerdo 029 de 2017 que hace parte del aparte normativo demandado, dicha disposición del acuerdo determinó:

“Artículo 38. LIMITE DEL IMPUESTO A LIQUIDAR. Si por objeto de las formaciones y/o actualizaciones catastrales, el impuesto resultante fuere superior al doble del monto establecido en el año inmediatamente anterior por el mismo concepto, únicamente se liquidará como incremento del tributo una suma igual al cien por ciento (100%) del impuesto predial unificado de dicho año”.

La norma municipal referida si bien trae una redacción distinta a la prevista en el artículo 6º al complementarlo señalando que: *“únicamente se liquidará como incremento del tributo una suma igual al cien por ciento (100%) del impuesto predial unificado de dicho año”*, disposición que no riñe con la limitación legal fijada mas bien la complementa sin perder su esencia cual es evitar que al contribuyente

le sea liquidado el impuesto predial con un incremento que exceda el doble del monto liquidado el año anterior por el mismo concepto.

El inciso segundo el artículo 38 citado prescribió:

"La limitación prevista en el inciso anterior, no se aplicará cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará esta limitación, para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada, así como aquellos predios que sean incorporados por primera vez en el catastro.

La mencionada norma si bien con distinta redacción se aviene a lo señalado en el inciso segundo del artículo 6º de la Ley 44 de 1990, planteando unas excepciones al límite del impuesto cuando se aplique la formación catastral de predios.

Del análisis expuesto concluimos que no se transgredieron los artículos 4 y 6 de la Ley 44 de 1990 ni la previsión contenida en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Citan los demandantes también como vulnerado por las normas demandadas el Decreto 2204 de 2017, dicho Decreto sustituyó el Capítulo i del Título 10 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, el que quedó del siguiente tenor:

"PORCENTAJES DE INCREMENTO DE LOS AVALÚOS CATASTRALES PARA LA VIGENCIA DE 2018

ARTÍCULO 2.2.10.1.1. Reajuste de avalúos catastrales para predios urbanos. *Los avalúos catastrales de los predios urbanos no formados y formados con vigencia de 1 de enero de 2017 y anteriores, se reajustarán a partir del 1 de enero de 2018 en tres por ciento (3%).*

ARTÍCULO 2.2.10.1.2. Reajuste de avalúos catastrales para predios rurales. *Los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a actividades no agropecuarias no formados y formados con vigencia de 1 de enero de 2017 y anteriores, se reajustarán a partir del 1 de enero de 2018 en tres por ciento (3%).*

Los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias no formados y formados con vigencia de 1 de enero de 2017 y anteriores, se reajustarán a partir del 1 de enero de 2018 en cero coma treinta y dos por ciento (0,32%).

ARTÍCULO 2.2.10.1.3. No reajuste de avalúos catastrales para predios formados o actualizados durante 2017. *Los predios urbanos y rurales formados o actualizados durante 2017 no serán objeto de reajuste. Los avalúos catastrales de los predios de que trata este artículo entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2018, en los municipios o zonas donde se hubieren realizado."*

No encuentra el Despacho en las normas demandadas contrariedad con lo señalado en el citado Decreto, la norma establece una limitante que deben cumplir las autoridades territoriales, esto es que los predios urbanos y rurales formados o actualizados durante el año 2017 no serán objeto de reajuste y que los avalúos catastrales de los predios formados o actualizados durante el año 2017 entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2018, en los municipios o zonas donde se fueren

realizado la formación o actualización durante el año 2017, prescripción que no resulta limitada en el cuerpo normativo demandado.

Ahora bien, para determinar si al momento de dar aprobación al Capítulo I del Título I del Acuerdo 029 de 2017 atinente al impuesto predial existía estudio de estratificación suministrado por la Alcaldía Municipal de Tuta, si existía en su oportunidad plan de ordenamiento territorial o esquema mínimo con actualizaciones vigentes, ajuste o revisión que determinara el uso de suelos del mismo Municipio, y si se efectuó la socialización a la comunidad el Despacho encontró:

Sobre las pruebas de la liquidación oficial de impuesto predial unificado y complementarios allegadas al expediente (Fls. 217 – 247) cabe recordar que el acto administrativo que pone en vigencia los avalúos catastrales es un acto de trámite, no susceptible de control jurisdiccional y así lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado; de ahí que si una persona se considera afectada por el nuevo avalúo catastral puede solicitar su revisión, procedimiento administrativo que permitirá a este administrado interponer recursos de reposición y apelación contra la decisión que le definió su revisión y actos que son susceptibles del control jurisdiccional ante lo contencioso administrativo.

Sobre el **convenio interadministrativo suscrito entre el IGAC**, documentos contractuales e informes presentados se encuentran en un CD (Fl. 366 C2), lo que demuestra que si se efectuó para abril del 2017 contrato o convenio entre el Municipio de Tuta y el IGAC para desarrollar y llevar a cabo hasta su culminación el objetivo del mismo.

Respecto **si existía estudio de estratificación vigente**, obra certificación expedida por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal de Tuta, que da cuenta *"que mediante Decreto No 015 del 8 de febrero del 2017 se adoptó la estratificación Urbana y que no se ha llevado estudio de modificación, por lo que se encuentra vigente. En cuanto a la estratificación Rural, del mismo modo en el DANE se encuentra registrada la base de datos de Municipio de Tuta, que tampoco ha sido objeto de modificación. Por tanto para el año 2017 estos dos estudios se encontraban vigentes..."* (Fl. 364 C2).

Referente al **Esquema de Ordenamiento Territorial** aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá- CORPOBOYACÁ - existe certificación expedida por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal de Tuta, en el que *"...a través de Resolución 0575 del 189 de Agosto de 2004 y adoptado por el Concejo Municipal de Tuta, se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2019, desde su adopción no ha sufrido algún tipo de modificación y/o actualización"*. (Fl. 364 C2).

Actualización catastral; que si era vigente encontramos certificación *"...Según Resolución No 15-000-0078-2017 y Resolución No 15-000-0082-2017 emitidas por el IGAC..."* (Fl. 364 C2). Certificación suscrita por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal. (Cd- fl. 366)

Por último en cuanto al **Uso de suelos y avalúo catastral**, obra a folio 365 Cuaderno 2 del plenario certificación expedida por el Secretario de Hacienda Municipal Edwin González García en el determina: *"...revisado el estatuto de rentas vigente adoptado mediante acuerdo Municipal No 029 de 2017, los factores que se tuvieron en cuenta para establecer los rangos tarifarios del impuesto predial en esta jurisdicción conforme los artículos 34 y*

35 del mencionado estatuto son; Ubicación, destino o uso de suelo, el avalúo catastral que tiene correlación directa con los predios..(..).. "El avalúo depende del área total, de la ubicación, del área construida entre otras cosas. Así la cosas la base gravable del impuesto predial unificado será el avalúo catastral, dicha información es provista en forma única y exclusiva por el Instituto Agustín Codazzi, en forma autónoma e independiente...".

De lo anterior se puede decir que la parte demandante debía probar que entre el IGAC y el Municipio de Tuta no tuvieron en cuenta los factores tales como 1. Los estratos socioeconómicos; 2. Los usos del suelo en el sector urbano; 3. La antigüedad de la formación o actualización del catastro; 4. el rango de área; y 5. avalúo catastral, ya que en el expediente reposa prueba que demuestra lo contrario. A la par, en el proceso no la parte demandante no planteó contradicción respecto a las certificaciones allegadas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo y la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tuta.

Por ende no encuentra este despacho y como se estudió en el marco jurídico la violación a los principios tributarios como los son igualdad o equidad, progresividad, irretroactividad etc.

4.5. DE LAS EXCEPCIONES

La parte demandada propuso como excepciones las que denominó " *Ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de concepto de violación*", " *por omitir concepto de violación del artículo 23 de la ley 1450 de 2011*" y " *cosa juzgada*". (Fl. 321-322), cuyo fundamento radica en señalar que el demandante no cumplió con la carga procesal que le asistía en invocar las normas y precisar los argumentos por los cuales solicita declara la nulidad de cada uno de los artículos que integran el Capítulo I del estatuto Tributario del Municipio de Tuta, que la demanda es inepta pues no demuestra como el artículo 34 del Acuerdo 027 contentivo del estatuto de rentas del Municipio de Tuta viola o desconoce el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, acudiendo a inferencias subjetivas; por último invoca cosa juzgada teniendo como base proceso con radicación No 15001-23-33-000-2018-00187-00 del Tribunal Administrativo de Boyacá; y que en su momento fue objeto de examen de legalidad.

Al respecto, el Despacho encuentra que no prosperan la excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda por no existir violación respecto del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 y por ausencia de violación de normas violadas, como en su momento se explicó, además el demandante cumplió con la carga procesal que le asistía de precisar las razones por las cuáles debía accederse a la pretensión invocada; cosa distinta es que el aludido concepto de violación sea pertinente y suficiente para declarar la nulidad deprecada, situación que atañe a las consideraciones de la decisión final que deba tomarse dentro de la acción, ámbito en el cual se retomaron los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda y de la contestación con el objetivo de verificar la legalidad o ilegalidad acto demandado.

A su turno, el Consejo de Estado ha tenido oportunidad de desarrollar la materia, sosteniendo que²³:

"(...) en la demanda, entre otros requisitos, deben indicarse los hechos u omisiones que sirven de fundamento a las pretensiones y señalarse las normas pretendidamente violadas y expresar el concepto de la violación, lo que indica, como reiteradamente ha explicado el Consejo de Estado, que en el proceso contencioso administrativo no se da un control general de legalidad, sino limitado a los hechos u omisiones alegados y a las normas que fueron citadas como violadas y al motivo de la violación."

En este orden de ideas, dichas excepciones propuestas por el apoderado del Municipio de Tuta no están llamadas a prosperar en la medida en que dicho libelo no adolecen del defecto endilgado, el cual hacen relación al desarrollo del concepto de violación. Ahora se entrará a analizar la excepción de cosa Juzgada.

4.6. COSA JUZGADA.

En el marco de la Ley 1437 de 2011, los efectos de las sentencias están regulados de manera general en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, únicamente respecto de la configuración de la cosa juzgada, así: **i)** Las que declaren la nulidad tienen fuerza de cosa juzgada «*erga omnes*»; y **ii)** Las que nieguen la nulidad pedida, producirán la misma consecuencia pero únicamente en relación con la «*causa petendi*» juzgada, es decir, exclusivamente en lo que se refiere a los cargos planteadas en la demanda que originó la providencia y, como es obvio, en lo atinente a los problemas jurídicos resueltos en ella. Así las cosas, es claro que la norma en comento no hace referencia a las consecuencias en el tiempo que pueda llegar a tener la declaratoria de nulidad de un acto administrativo.

Traeremos a colación como primera medida el concepto que el Consejo de Estado sostiene respecto a la cosa juzgada:

" La cosa juzgada se presenta cuando el litigio sometido a la decisión del juez, ya ha sido objeto de otra sentencia judicial; produce efectos tanto procesales como sustanciales, por cuanto impide un nuevo pronunciamiento en el segundo proceso, en virtud del carácter definitivo e inmutable de la decisión, la cual, por otra parte, ya ha precisado con certeza la relación jurídica objeto de litigio. En otras palabras, "la cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica".

Ahora bien el demandado sostiene que en el proceso con radicación No 15001-23-33-000-2018-00187-00, del Tribunal Administrativo de Boyacá en su momento fue objeto de examen de legalidad lo aquí solicitado por el demandante.

En el presente caso se observa que mediante decisión de fecha 23 de mayo de 2018 siendo demandante el Departamento de Boyacá y demandado el Municipio de Tuta, dentro de la acción de Validez de Acuerdo ante el Superior se esgrimieron los siguientes argumentos:

²³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Dr. Mario Alario Méndez, Sentencia de 7 de noviembre de 1995. Radicación No. 1415, Actor: Jorge E. Gutiérrez Mora..

1. Pretende del Departamento de Boyacá que se declare la invalidez del Acuerdo 29 de 21 de diciembre de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Tuta, *"Por el cual se adopta el Estatuto tributario del Municipio de Tuta"*.

2. El Concejo Municipal de Tuta expidió el Acuerdo No. 29 de 21 de diciembre de 2017, *"Por el cual se adopta el Estatuto tributario del Municipio de Tuta"*, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 01 de marzo de 2018.

3. Señaló que al realizar la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia se observó que el acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la ley.

Así las cosas se observa que el problema jurídico a debatir en dicha acción era "si procede declarar la invalidez del Acuerdo No. 29 de 21 de diciembre de 2017 *"Por el cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Tuta"*. Para el efecto se debe establecer si el acuerdo demandado, particularmente su artículo 543 resulta ser contrario a lo dispuesto en el inciso final del artículo 338 de la Constitución²⁴.

Vale traer a colación el artículo 543 del Acuerdo 029 del 21 de diciembre de 2017, "Por el cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Tuta". Que establece: *"Vigencia. El presente estatuto rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias"*

Los argumentos concluyentes del superior se establecieron de la siguiente manera:

"En el presente caso, ha de señalarse que el Acuerdo No. 29 de 21 de diciembre de 2017, cobró vigencia el 27 de diciembre de 2017, fecha en la que fue publicado, de tal forma que de acuerdo con el inciso final del artículo 338 de la Constitución, ha de entenderse que su aplicación no puede ser anterior al periodo tributario de 2018, periodo que comienza después de iniciar la vigencia del acuerdo (2017), ello para los impuestos catalogados de periodo contenidos en el acuerdo objeto de análisis de la presente sentencia.

En esa medida como quiera que en el artículo 543 del acuerdo demandado, el Concejo Municipal no dispuso expresamente que los impuestos de periodo puedan cobrarse a partir del mismo periodo fiscal en que entró a regir el acuerdo, esto es, el año 2017, ha de concluirse que el mismo será aplicable únicamente para el periodo tributario del año 2018, razón por la cual el cargo no tiene vocación de prosperidad²⁵".

Es así que, el Acuerdo 029 del 21 de diciembre de 2017, *"Por el cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Tuta"*. Parte que es un acto que goza de presunción de validez, que lo demandado no hace parte de las pretensiones que se estudian en este Medio de control y lo que se debatió fue la vigencia del Acuerdo, por lo que se concluye que no prospera la excepción de cosa juzgada.

4.7. COSTAS.

En el asunto *sub examine* no hay lugar a condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, pues tal como lo ha indicado el Consejo de Estado²⁶ en sentencia de 16 de abril de 2015, éstas deben estar acreditadas, y una vez revisado el expediente, da cuenta este Despacho que no aparece probada su causación.

²⁴ Validez de Acuerdo tribunal Administrativo de Boyacá radicado: 15001-23-33-000-2018-00187-00.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AVALA. Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00446-01. Actor: C.I. CITITEX DE COLOMBIA S.A. HOY CITITEX UAP S.A. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES — DIAN.

Al respecto no puede perderse de vista que de conformidad con lo consagrado en el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, "*Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*", condición que como ya se dijo no se cumple en este caso.

Por lo expuesto, el **Juzgado Sexto Administrativo del circuito judicial de Tunja**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

F A L L A:

Primero. Declarar no probadas las excepciones propuestas por el **Municipio de Tuta**.

Segundo. Negar las pretensiones de la demanda incoada por **Julián Eduardo Santoyo Cáceres, José Aristarco Rodríguez Salamanca, Melba Helena Becerra, Franco Arnoldo Espitia Cely y José Wilson Cano Garavito**, por las razones expuestas en la parte motiva.

Tercero: No condenar en costas a la parte demandante.

Cuarto: El presente fallo deberá cumplirse en los términos señalados en los artículos 189, 192 y 195 del C.P.A.CA.

Quinto: Por Secretaria y una vez adquiera firmeza la presente providencia expídase copia auténtica con la constancia de su ejecutoria, a favor de la parte demandada.

Séptimo: Cumplido lo anterior, archívese el expediente y déjese las anotaciones en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI Web". Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado.

Notifíquese y cúmplase,



HERVERTH FERNANDO TORRES OREJUELA
Juez