

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA

SALA DE DECISIÓN No. 6

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, 11 JUL 2019

REFERENCIA: NULIDAD

DEMANDANTE: BLANCA INÉS TORRES SUÁREZ

DEMANDADO: MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN

RADICADO: 150013333002201400007- 01

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo de fecha veinticinco (25) de abril de dos mil dieciséis (2016), proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, en el que fueron denegadas las pretensiones de la demanda, dentro del medio de control de nulidad presentado por la señora **BLANCA INÉS TORRES SUAREZ** contra el **MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN**.

II. ANTECEDENTES

2.1. LA DEMANDA: Actuando a nombre propio, y en ejercicio del medio de control de nulidad, la señora BLANCA INÉS TORRES SUAREZ solicitó declarar la nulidad parcial del artículo 23 del Acuerdo 027 de 26 de diciembre de 2006 "Por medio del cual se expide el nuevo Estatuto de Rentas Municipal y se deroga el Acuerdo No. 026 de Agosto 2 de 1998 para el Municipio de Nuevo Colón", expedido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón (Boyacá), en el cual fueron señaladas tarifas para el cobro del impuesto predial unificado. Además se solicitó la suspensión

provisional del acuerdo citado en lo pertinente al impuesto predial unificado, para la vigencia de los años 2012 y 2013.

Como fundamento de sus pretensiones, la accionante afirmó que mediante la Resolución No. 15-000-168-2012 de 21 de diciembre de 2012, se clausuró la actualización catastral, disponiendo la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que habían sido actualizados en la zona urbana y rural del Municipio de Nuevo Colón, y se determinó la vigencia fiscal de los avalúos. El Municipio, con fundamento en el Acuerdo 027 del 26 de diciembre de 2006, Estatuto de Rentas Municipal, aplicó para el cobro del impuesto predial, las disposiciones de la Ley 44 de 1990.

Señaló que para el 1º de enero de 2012, se encontraba vigente la Ley 1450 de 2011, la cual estableció en su artículo 23 la aplicación gradual de tarifas, determinando para el año 2012 el 3 por mil y para el 2014 el 4 por mil. A partir del 1º de enero de 2013, se encontraba vigente el avalúo catastral, con base gravable para el año 2013, actualizado mediante la Resolución 15-000-168-2012 del 21 de diciembre de 2012, determinando que para la actualización catastral de los predios tanto urbanos como rurales del Municipio de Nuevo Colón, debía aplicarse el 4 por mil, en virtud del principio de progresividad de la Ley 1450 de 2011, sin embargo este debería ser el 1 por mil, con el objeto de no pagar más del doble de lo pagado en el año anterior.

Narra también que se presentaron derechos de petición a la Alcaldía y al Concejo Municipal de Nuevo Colón, para que con base en sus competencias se pronunciaran sobre la modificación del estatuto tributario, el artículo 23 del acuerdo 027 del 26 de diciembre de 2006, y se actualizaran las tarifas que en su momento fueron aplicadas; pero que a partir de 1º de enero de 2012, necesariamente debían modificarse de acuerdo con la Ley 1450 de 2011, aplicando la tarifa mínima con base en la excepción prevista en su artículo 23, respetándose el límite señalado por el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, 1 por mil para el año 2013 en los sectores urbano y rural, y además para que se diera aplicación al principio de progresividad en materia tributaria, del 3 por mil para el año 2012, y

el 4 por mil para el 2013 (1 por mil para el 2013 bajo la excepción, y el 4 por mil para los otros predios) (sic). Finalmente señaló que para la fecha, se había venido aplicando el artículo 23 citado, violando disposiciones de carácter constitucional y legal (fls. 1 a 12).

2.2. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA. Se trata de la sentencia proferida el 25 de abril de 2016 por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, en la que fueron negadas las pretensiones de la demanda. Para llegar a dicha decisión, el A quo manifestó que el acuerdo impugnado se ajusta a las normas que fueron invocadas por la actora puesto que para la fijación de las tarifas del impuesto predial, para los casos de la vivienda y la pequeña propiedad rural con destinación agropecuaria, tomó diversos criterios cualitativos, de acuerdo a las características del inmueble como la estratificación socioeconómica, el área del suelo y su avalúo, en relación con los demás inmuebles sobre los cuales se señaló una tarifa mayor, amén de que para estos dos casos fijó la tarifa mínima establecida en el acto administrativo, por lo que concluyó que la tarifa establecida en el artículo 23 del Acuerdo acusado se encuentra distribuida de manera equitativa, y, el valor a pagar por concepto de impuesto predial unificado tiene un menor impacto en los estratos más bajos, elevándose progresivamente a los estratos medios y altos, sin que se haya desbordado la autonomía territorial para fijar la tarifa del impuesto predial, ni se desconoció el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 (Fls. 197 a 203).

De otra parte, frente a la declaratoria de nulidad del acto acusado por desconocimiento del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, señaló la Juez de instancia que teniendo en cuenta que dicha norma fue expedida con posterioridad al acto que se acusa, no es procedente la declaratoria de nulidad por ilegalidad sobreviniente, debido a que ello solo es posible cuando la norma posterior es de carácter constitucional.

2.3. EL RECURSO DE APELACIÓN: Inconforme con la decisión de primera instancia, **la parte accionante** la impugnó oportunamente, indicando que a pesar de que el incremento en el avalúo tenga incidencia en el presente caso, dicha circunstancia no es la razón por la que se pretende la nulidad

del acuerdo acusado, como equivocadamente fue interpretado por el A quo, debido a que la demanda se encamina a declarar la nulidad parcial del artículo 23 del Acuerdo 027 de 2006, por la violación de los artículos 287, 313 y 363 de la Constitución Política, y el artículo 4 de la Ley 44 de 1990.

Expuso que en la decisión de primera instancia se indicó que el factor diferencial en la vivienda popular y la pequeña propiedad rural con destino agropecuario, es el área y el avalúo catastral, cuestión que resulta ser contraria a la excepción prevista en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, debido a que debe preverse la gradualidad formulada por la Ley.

De otro lado, explicó que el acuerdo objeto de la Litis, como muchos otros a nivel nacional, no modificaron los estatutos bajo los lineamientos que trajo el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, situación más gravosa para los contribuyentes del impuesto predial por haberse mantenido las tarifas para los nuevos avalúos (Fls. 210 a 214).

2.4. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA. El recurso de apelación se admitió mediante auto de 3 de febrero de 2017, (fl. 220), y por considerarse innecesaria la celebración de audiencia de alegaciones y juzgamiento, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4º del artículo 247 del C.P.A.C.A., se ordenó por auto de 10 de marzo de 2017, correr traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que, si a bien lo consideraba, emitiera su concepto. Mediante memorial radicado por la parte actora el día 28 de marzo de 2017 solicitó la declaratoria de nulidad de lo actuado por no haberse decretado la prueba solicitada en el escrito de impugnación, dirigida a que se oficiara al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que emitiera concepto sobre la aplicación del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 y el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011. Por auto de 14 de marzo de 2018 se dio inicio al trámite incidental, corriendo traslado del mismo a las partes por el término de tres (3) días, oportunidad en que las partes guardaron silencio, siendo resuelto por auto de 05 de septiembre de 2018 en el sentido de negar la solicitud de nulidad presentada por la parte actora por no encajar la solicitud probatoria de segunda instancia, dentro de los presupuestos establecidos en el inciso 4º del artículo 212 del CPACA (fls. 242 a 254).

2.5. TRASLADO DE ALEGATOS DE CONCLUSION. En el término concedido para el efecto, la **parte demandante** presentó escrito en el que además de solicitar la referida nulidad, señaló que las entidades territoriales al expedir los acuerdos municipales sobre el impuesto predial unificado, deben hacerlo dentro de los límites que establece la Constitución y la Ley, y atendiendo a los principios constitucionales del Derecho Tributario, esto es, legalidad, justicia y proporcionalidad, los que a su juicio se desconocieron, por considerar que en el acuerdo acusado no se señalan tarifas mínimas, sino que por el contrario se incrementan para el sector rural con destinación económica agropecuaria (fls. 230 - 233).

Por su parte, el **apoderado de la entidad demandada** consideró que la decisión del A quo se encuentra ajustada plenamente a derecho, pues allí se determinó que el acto administrativo acusado no vulneró los artículos 4 y 6 de la Ley 44 de 1990. (Fl. 229).

El Agente del **Ministerio Público** guardó silencio en esta etapa procesal.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Considera la Sala que el problema jurídico se contrae a determinar si artículo 23 del Acuerdo No. 027 de 26 de diciembre de 2006, proferido por el Concejo Municipal de Nuevo Colón está viciado de ilegalidad por las razones señaladas por el recurrente y especialmente por no ajustarse a las prescripciones del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Para resolverlo, la Sala abordara los siguientes temas: **(i)** autonomía fiscal de los Municipios respecto del impuesto predial; **(ii)** marco jurídico y jurisprudencial aplicable para el establecimiento de tarifas del impuesto predial; **(iii)** principio de progresividad en materia de tributos; **(iv)** análisis del caso concreto.

3.1. Autonomía fiscal de los Municipios respecto del impuesto predial.

La autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria se

circunscribe a las pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales señaladas válidamente por el legislador.

Según el profesor Piza Rodríguez (2010), el poder tributario se desprende del poder legislativo, tal y como lo dispone el artículo 150 de la Carta Política que enlista las facultades del Congreso, pero de igual forma se reconoce tanto a las asambleas y concejos distritales y municipales según lo establecen los artículos 287, 300, 313 y 338 de la Carta, diferenciados únicamente en relación con los límites que se imponen.

Así las cosas, 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. Una vez creado el impuesto, los Municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo como lo consideren necesario, lo que en verdad constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios.

En este sentido, el artículo 287 constitucional determina el ámbito "de autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses" (Const., art. 287, 1991) y señala que, en todo caso, ésta deberá ser ejercida dentro de los límites que establezcan la Constitución y la Ley. Concordante con ello, el artículo 1º de la Constitución proclama a Colombia como un Estado Social de Derecho, descentralizado, con autonomía en sus entidades territoriales, y en los artículos 300 y 313, le confiere a las asambleas y los concejos la facultad de establecer tributos de conformidad con la ley.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C- 486 de 1993 se refirió a la asimilación que presenta la Carta de 1991 en relación con que la propiedad de los municipios se asemejaba a la de los particulares, y sobre esta base, indicó que "una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarios para el municipio y la comunidad en general" , sin que el Congreso tenga la facultad de "interferir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos

preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, salvo el caso de guerra exterior en la última hipótesis”.

En síntesis, el impuesto predial es un tributo del orden municipal autorizado por la Ley y en cuyo proceso de formación participan los Concejos Municipales reglamentando sus tarifas, de conformidad con los lineamientos y parámetros establecidos por la Ley.

3.2. Marco Jurídico y Jurisprudencial aplicable para el establecimiento de tarifas del impuesto predial.

La Constitución Política de Colombia atribuye a los Concejos Municipales en ejercicio de la autonomía fiscal precisas atribuciones que le permiten fijar las tarifas del impuesto predial dentro de su jurisdicción, así:

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
(...)*
2. *Votar de conformidad con la Constitución y la Ley los tributos y los gastos locales.*
3. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)*

En lo que respecta al impuesto predial unificado, el artículo 1° de la Ley 44 de 1990 “*por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*” dispuso que a partir del año de 1990 se fusionaría 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 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.” (Resaltado fuera del texto).*

Dicha codificación también regulo la base gravable del impuesto predial, así:

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

Por su parte, el artículo 4º ibídem, estableció la tarifa del impuesto en los siguientes términos:

"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."

De la referida normatividad se puede colegir que la constitución y la Ley 44 de 1990 facultaron a los concejos municipales para que fijaran las tarifas del impuesto predial unificado, dentro del marco legal que les fija el Congreso de la República, previéndose en la referida Ley que la base gravable sería el avalúo catastral o el autoevalúo, y que la tarifa oscilaría entre el 1 por mil y el 16 por mil del respetivo avalúo. Igualmente, la Ley estableció tres criterios para fijar las tarifas de manera diferencial y progresiva, como lo son: **i)** los estratos socioeconómicos, **ii)** los usos del suelo, en el sector urbano, y **iii)** la antigüedad de la formación o actualización del catastro.

Con posterioridad a la expedición del Acuerdo acusado No. 027 de 2006, fue expedida la Ley 1450 de 2011, cuyo artículo 23 modificó el precitado artículo 4º de la Ley 44 de 1990, variando algunos aspectos relacionados

con el impuesto predial y la gestión catastral, como lo es el incremento de la tarifa mínima, la inclusión del rango de área como factor para la fijación de la misma, y su aplicación gradual, así:

Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4º de la Ley 44 de 1990 quedará 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 progresiva, 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 identifiquen 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. (...)"

En este punto, considera la Sala importante señalar que uno de los cargos planteados por la recurrente es que el Acuerdo No. 027 de 2006 no se ajusta a lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, y que los Concejos Municipales no modificaron los estatutos bajo los lineamientos previstos en dicha codificación, situación que hizo más gravosa la situación para los contribuyentes del impuesto predial por haberse mantenido las tarifas para los nuevos avalúos.

Al respecto dirá la Sala que, como lo señaló el Juez de instancia, el referido cargo no puede ser objeto de estudio en la presente Litis, debido a que la Ley 1450 de 2011 fue expedida con posterioridad a la calenda en que fue proferido el Acuerdo No. 027 de 2006, y el Consejo de Estado¹ ha dejado establecido que la nulidad de actos administrativos se configura cuando se han desconocido normas vigentes al momento de su expedición, y no expedidas con posterioridad, debido a que no es posible la declaratoria de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad sobreviniente, pues esta sólo opera cuando la norma posterior es de orden constitucional², lo que da lugar a la declaratoria de inexecutable de la norma, con efectos por regla general ex nunc, esto es, hacia futuro, y dando validez a las situaciones jurídicas consolidadas ante la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, debido a que hasta antes del momento en que la norma es declarada inexecutable, gozaba de presunción de constitucionalidad, esto a no ser que la Corte le conceda un efecto diferente³.

Al respecto, el Consejo de Estado expresó:

"También ha precisado que la declaración de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no puede solicitarse al juez de lo contencioso administrativo porque no existe una acción autónoma que lo permita, lo que se debe hacer es estudiar su legalidad, pues la ocurrencia de esa figura no afecta el principio de la presunción de legalidad del actor y su controversia debe hacerse con relación a las circunstancias vigentes al momento de su expedición⁴."

De acuerdo con lo anterior, no procede la nulidad del artículo 128 de la Ordenanza 24 de 1997 por pérdida del fundamento legal como consecuencia de la derogatoria de la Ley que consagró el monopolio sobre el alcohol imponible, pues el juicio de legalidad impone realizarlo frente a las normas a las que debió sujetarse el acto administrativo para su expedición y no frente a normas que no se encontraban vigentes y que por tanto no le servían de fundamento

¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de febrero de 1998. Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa.

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, sentencia de 1º de marzo de 2018, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Expediente: 70001-23-33-000-2012-00182-01 (4361-2013)

Menciona el tratadista Luis Enrique Berrocal Guerrero en su obra Manual del Acto Administrativo, edición de marzo de 2016, que «La desaparición de los fundamentos de derecho se debe a subrogación de la norma reglamentada o a derogatoria tácita por cambios en el ordenamiento jurídico. En esta situación, el decaimiento se dará en la medida en que los actos administrativos reglamentarios resulten incompatibles con las nuevas disposiciones superiores subrogatorias o derogatorias de las reglamentadas, circunstancia que genera los que se conoce usualmente como ilegalidad sobreviniente, y que preferimos denominar antijuridicidad sobreviniente para ser más precisos, en tanto abarca todos los niveles jerárquicos del ordenamiento jurídico» (BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. (2016) Capítulo II. Pérdida de fuerza ejecutoria. Manual del acto administrativo. Editado por Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá, P. 502).

³ Corte Constitucional, Sentencia C-619/03

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia S-157 del 14 de enero de 1991 y Sección Primera sentencia del 16 de febrero de 2001 reiterada en sentencia del 27 de marzo de 2003, exp. 7095.

legal. Ahora bien, la realidad jurídica vigente al momento de la expedición de la Ordenanza 24 de 1997 preveía la existencia del monopolio sobre la producción de alcohol imponible autorizado a los departamentos por el artículo 11 de la Ley 83 de 1925, norma que estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 693 de 2001[2] que la derogó, razón por la cual, era frente a tal ordenamiento que la demandante debió dirigir su acción y no cuestionar la legalidad del acto frente a normas posteriores que no le sirvieron de fundamento. En consecuencia, se denegará la solicitud de nulidad del artículo 128 de la Ordenanza 24 de 1997, porque la demandante controvertió su legalidad frente al artículo 2 de la Ley 693 de 2001 que no estaba vigente cuando se expidió la Ordenanza y por tanto, no debía sujeción a él.”

Por consiguiente, como quiera que el contenido del artículo 23 del Acuerdo No. 023 de 26 de diciembre de 2006 tuvo como fundamento legal lo establecido en el **artículo 4° de la Ley 44 de 1990**, normatividad que se encontraba vigente para el momento de su expedición, es frente a dicha disposición legal que corresponde realizar el estudio de legalidad del Acuerdo acusado, y no respecto de la Ley 1450 de 2011, por cuanto fue expedida con posterioridad al mismo y no es posible declarar la nulidad por ilegalidad sobreviniente, como se expuso en líneas precedentes, por lo que se procederá en tal sentido al momento de estudiar el caso concreto.

3.3. Del 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 Constitucional⁵, 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,

⁵ Sentencia C-397/11

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 demás⁶.

3.4. CASO CONCRETO

Aduce el recurrente que a pesar de que el incremento en el avalúo tenga incidencia en las tarifas del impuesto predial, dicha circunstancia no es la razón por la que se pretende la nulidad del acuerdo acusado, sino que lo es la vulneración de los artículos 287, 313 y 363 de la Constitución Política, y el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, específicamente en lo que respecta al cumplimiento de la gradualidad formulada por la Ley.

A estas dos conclusiones llega el apelante por confusión palmaria entre lo que significa el mínimo de las tarifas establecidas en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 (1 por mil) y las autorizadas al Concejo Municipal, que parte de ese monto pero que pueden ir hasta el límite máximo permitido (16 por mil), o hasta el 33 por mil para los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados.

La siguiente tabla comparativa ilustra mejor la situación:

LEY 44 DE 1990 "por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias."	ACUERDO 027 DE 2006 "Por medio del cual se expide el Nuevo Estatuto de Rentas Municipal y se deroga el Acuerdo No. 026 de Agosto 22 de 1998 para el Municipio de Nuevo Colón, Boyacá"																						
<p>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.</p> <p>Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Los estratos socioeconómicos; b. Los usos del suelo, en el sector urbano; c. La antigüedad de la formación o actualización del catastro; <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>ARTICULO 23. CATEGORÍAS O GRUPOS PARA LA LIQUIDACION DEL IMPUESTO V TARIFAS.</p> <p>Las tarifas anuales aplicables para liquidar el impuesto predial unificado, de acuerdo a los grupos que se establecen en el presente artículo, son las siguientes:</p> <p>1. PREDIOS URBANOS EDIFICADOS:</p> <p>a.-VIVIENDA</p> <table border="0" data-bbox="840 1893 1404 2080"> <thead> <tr> <th>ESTRATO</th> <th>TARIFA ANUAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>5.0...X 1000</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>5.5...X 1000</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>6.0...X 1000</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>6.5...X 1000</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>7.0...X 1000</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>7.5...X 1000</td> </tr> </tbody> </table> <table border="0" data-bbox="840 2093 1404 2207"> <thead> <tr> <th>CLASE DE PREDIO</th> <th>TARIFA ANUAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Inmuebles Comerciales</td> <td>10...X 1000</td> </tr> <tr> <td>Inmuebles industriales</td> <td>7...X 1000</td> </tr> <tr> <td>Inmuebles de servicios</td> <td>9...X 1000</td> </tr> </tbody> </table>	ESTRATO	TARIFA ANUAL	1	5.0...X 1000	2	5.5...X 1000	3	6.0...X 1000	4	6.5...X 1000	5	7.0...X 1000	6	7.5...X 1000	CLASE DE PREDIO	TARIFA ANUAL	Inmuebles Comerciales	10...X 1000	Inmuebles industriales	7...X 1000	Inmuebles de servicios	9...X 1000
ESTRATO	TARIFA ANUAL																						
1	5.0...X 1000																						
2	5.5...X 1000																						
3	6.0...X 1000																						
4	6.5...X 1000																						
5	7.0...X 1000																						
6	7.5...X 1000																						
CLASE DE PREDIO	TARIFA ANUAL																						
Inmuebles Comerciales	10...X 1000																						
Inmuebles industriales	7...X 1000																						
Inmuebles de servicios	9...X 1000																						

⁶ Sentencia C-989 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Inmuebles vinculados al sector financiero	10...x 1000
Los predios vinculados en Mixta	8...x 1000
Edificaciones que amenacen Ruina	12...x 1000

2. PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS

CLASE DE PREDIO	TARIFA ANUAL
Predios Urbanizables no Urbanizados dentro del perímetro urbano	26 * 1000
Predios urbanizados no edificados con acceso a servicios públicos domiciliarios. Con área menor a 100 metros cuadrados	20 * 1000
Predios urbanizados no edificados con acceso a servicios públicos domiciliarios. Con área entre 100 Y 250 metros cuadrados	22 * 1000
Predios urbanizados no edificados con acceso a servicios públicos domiciliarios con área mayor a 250 metros cuadrados	25 * 1000

GRUPO II

PREDIOS RURALES CON DESTINACIÓN ECONÓMICA

CLASE DE PREDIO	TARIFA ANUAL
Predios destinados al turismo, recreación y servicios	10.0...x 1000
Predios destinados a instalaciones y montaje de equipos para la extracción y explotación de minerales e hidrocarburos, industria, agroindustria y explotación pecuaria	10.0...x 1000
Los predios donde se extrae arcilla, balastro, arena o cualquier otro material para Construcción.	10.0...x 1000
Parcelación, fincas de recreo, condominios, conjuntos residenciales cerrados, o urbanizaciones campestres	10.0...x 1000
Predios con destinación de uso mixto	12.0... x 1000

Predios dedicados a comercialización de material procedente de reservas forestales y páramos y explotación de piedras preciosas.	16 * 1000
Empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.	7 * 1000

La estratificación socioeconómica a emplear para determinar las tarifas del impuesto en los inmuebles residenciales será la legalmente adoptada mediante Decreto por el Alcalde para el cobro de los servicios públicos domiciliarios.

Grupo III

PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL DESTINADA A ACTIVIDAD AGROPECUARIA

O Para los predios que pertenecen a este grupo se fijan las siguientes tarifas:

CLASE DE PREDIO	TARIFA ANUAL
Pequeña propiedad rural hasta cinco (5) hectáreas, cuando su avalúo catastral fuere inferior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	5.0.....x 1000
La propiedad rural cuyo avalúo Catastral fuere igual o superior a (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes e inferior a	5.2.....x 1000

	<p>(150) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y además su área fuere igual o superior a cinco (5) Hectáreas e inferior a diez (10) hectáreas.</p> <p>Predios cuyo avalúo fuere igual o superior a (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes y su área igual o superior a (10) hectáreas y menor o igual a (30) Hectáreas. 6.0....x 1000</p> <p>Predios con extensión mayor a treinta(30) Hectáreas. 9.0....x 1000</p>
--	---

Como se evidencia del simple cotejo del Acuerdo 027 de 2006 y del Artículo 4° de la Ley 44 de 1990, se puede establecer con claridad meridiana que el primero recoge en esencia el mandato de la norma legal, debido a que el artículo 4° 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, o hasta el 33 por mil para los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados.

En el caso objeto de estudio ninguno de las tarifas aprobadas mediante el Acuerdo 027 de 2006 se ubica por debajo del mínimo ni por encima del máximo establecido en el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, normatividad vigente para el momento de su expedición. Asimismo los criterios diferenciales y de progresividad si se tuvieron en cuenta por cuanto utilizó el criterio del avalúo catastral, la estratificación socioeconómica, el área del sueldo, estableciéndose la tarifa de manera equitativa y progresiva, dependiendo el valor del inmueble, evidenciándose que el valor a pagar por concepto de impuesto predial unificado tiene un menor impacto en los estratos más bajos, elevándose progresivamente a los estratos medios y altos, lo que quiere significar que la norma demandada se ajusta plenamente a la establecido en el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, normatividad vigente al momento de la expedición del Acuerdo acusado.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

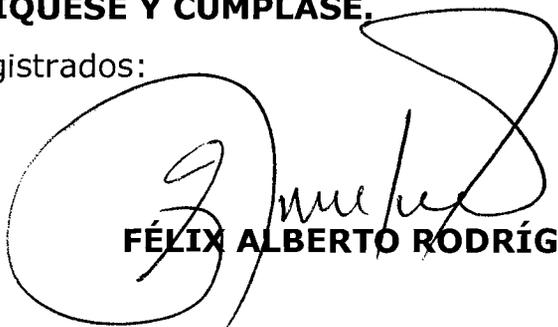
PRIMERO. Confirmar la Sentencia proferida el 25 de abril de 2016, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. No es procedente la condena en costas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del C.P.A.C.A.

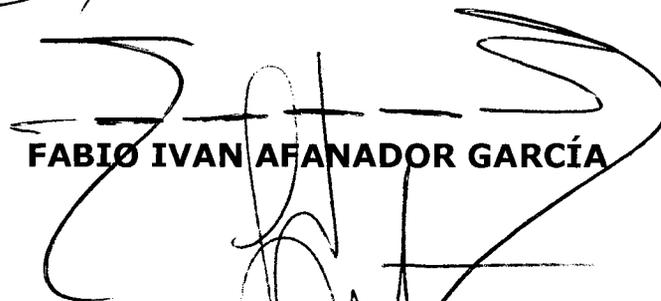
TERCERO. Por secretaría envíese el expediente al Despacho de Origen.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados:



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS



FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

HOJA DE FIRMAS
REFERENCIA: NULIDAD
DEMANDANTE: BLANCA INÉS TORRES SUÁREZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN
RADICADO: 150013333002201400007- 01

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 416 de hoy, 15 JUL 2019
EL SECRETARIO