



Acción o medio de control. Nulidad
Radicado. 19001333300620170014901
Demandante. Jaime Andrés Girón Medina
Demandado. Municipio de Corinto (Cauca)
Fecha de la sentencia. Marzo 12 de 2020
Magistrado ponente. David Fernando Ramírez Fajardo.
Descriptor 1. Impuestos.
Descriptor 2. Impuesto predial unificado
Restrictor 2.1. Ley 44 de 1990.
Restrictor 2.2. Predios de carácter rural.
Restrictor 2.3. Extralimitación de funciones.
<p>Resumen del caso. Mediante Acuerdo No. 006 de 2013, el Concejo del municipio de Corinto (Cauca), definió los criterios relevantes y las tarifas aplicables para determinar el impuesto predial.</p> <p>El actor de nulidad considera que el artículo demandado vulnera las normas en que ha debido fundarse. Igualmente, transgrede los principios de equidad, eficiencia y progresividad, así como el artículo 363 de la Constitución Política.</p> <p>El a quo mediante sentencia proferida accedió a las pretensiones de la demanda.</p>
<p>Tesis 1. El uso del suelo y vocación de este, no es un factor contemplado en la legislación nacional para establecer la tarifa del impuesto predial unificado en tratándose de predios rurales.</p>
<p>Tesis 2. Al discriminar los predios rurales en agrícolas con destino a la industria y con explotación económica agroindustrial, el Concejo del municipio de Corinto (Cauca), contrarió lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990.</p>
<p>Tesis 3. El Concejo del municipio de Corinto (Cauca) extralimitó la facultad impositiva derivada que ostenta ya que dicha facultad debe sujetarse irrestrictamente al marco normativo y constitucional.</p>
<p>Tesis 4. Para establecer la tarifa del tributo a los predios de carácter rural, debe acudirse a los demás factores enlistados en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, tales como, el avalúo catastral, la antigüedad de la formación o actualización del catastro</p>

y el rango del área.

Conclusión. El artículo 71 del Acuerdo 006 de 2013 proferido por el Concejo del municipio de Corinto (Cauca), se encuentra viciado de nulidad.

Decisión. Modifica la sentencia de primera para declarar la nulidad de ambas disposiciones, con fundamento en el artículo 238 del CPACA.

Razón de la decisión.

(...) el artículo 4º de la Ley 44 de 1990 no genera duda alguna en establecer que el uso de suelo únicamente puede ser un factor para la determinación de la tarifa, en tratándose de predios ubicados en el sector urbano. En otras palabras, la citada disposición en ninguna forma autoriza una discriminación por uso del suelo en el área rural.

Luego entonces, resulta claro que el uso del suelo y vocación de este, no es un factor contemplado en la legislación nacional para establecer la tarifa del impuesto predial unificado en tratándose de predios rurales. A dicha conclusión arribó el Consejo de Estado, en un caso en el cual, el municipio de Madrid (Cundinamarca), había fijado una tarifa del impuesto predial unificado para el sector floricultor en 16 X 1000. (...) Entonces, al discriminar los predios rurales en agrícolas con destino a la industria y con explotación económica agroindustrial, el Concejo del municipio de Corinto (Cauca), contrarió lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, habida consideración que dicha clasificación refiere al uso del suelo y la vocación del mismo, que se itera, no es un factor el cual deba ser observado para la determinación de la escala tarifaria del impuesto predial.

En ese orden, resulta claro que dicha Corporación extralimitó la facultad impositiva derivada que ostenta, pues, conforme lo visto anteriormente, ella debe sujetarse irrestrictamente al marco normativo y constitucional, tal como lo consideró la Juez de instancia. Razón por la cual, el cargo esgrimido no está llamado a prosperar.

Adicionalmente, debe señalarse que, conforme lo dicho, para establecer la tarifa del tributo en mención a los predios de carácter rural, debe acudir a los demás factores enlistados en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, tales como, el avalúo catastral, la antigüedad de la formación o actualización del catastro y el rango del área. (...)

el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, tiene la función de autoridad máxima catastral en el país, por lo tanto, la identificación física, jurídica y económica que este haga de los predios, tiene una incidencia fundamental para la determinación del impuesto predial, al contar con toda la información actualizada.

Luego, aunque en efecto el IGAC no tiene ninguna competencia en materia tributaria, la misma Ley 44 de 1990 estableció que, para la fijación de las tarifas del impuesto predial, es de obligatoria observancia acudir al avalúo catastral, cuya determinación está a cargo del IGAC, y demás autoridades catastrales. Luego entonces, dicho argumento no encuentra vocación de prosperidad.

Con base en los anteriores argumentos, esta Sala de decisión encuentra que el artículo 71 del Acuerdo 006 de 2013 proferido por el Concejo del municipio de Corinto

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

(Cauca), se encuentra viciado de nulidad. Ahora bien, dado que, como se advirtió en el acápite 2.2 de esta providencia, dicha Corporación reprodujo en iguales términos la disposición en el artículo 71 del Acuerdo 022 de 2017, resulta de bulto que dicha disposición también se encuentra viciada de nulidad. Razón por la cual, deberá modificarse la sentencia de instancia para declarar la nulidad de ambas disposiciones, con fundamento en el artículo 238 del CPACA.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: David Fernando Ramírez Fajardo

EXPEDIENTE: **19001-33-33-006-2017-00149-01**
ACTOR: **JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA**
DEMANDADO: **MUNICIPIO DE CORINTO**
M. CONTROL: **NULIDAD**

SENTENCIA No. 028

Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en contra de la Sentencia No. 024 de 06 de febrero de 2018, proferida en audiencia inicial por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, que accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

1.1.- Demanda¹.

El señor JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad simple, para que se declare la nulidad parcial del artículo 71 del Acuerdo No. 006 de 2013, expedido por el Concejo Municipal de Corinto, el cual señala:

“ARTÍCULO 71. TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. Las tarifas del Impuesto Predial Unificado para el Municipio de Corinto, Cauca, son las siguientes:

PREDIOS RURALES	TARIFA X 1.000
Pequeña propiedad rural hasta 1 hectáreas -UAF-	5.0 X 1000
Predios rurales sin explotación económica	7.0 X 1000
Predios rurales de uso agropecuario	8.0 X 1000

¹ Folio 1-11 C. Ppal.

Predios rurales agrícolas con destino a la industria	15.0 X 1000
Predios rurales con explotación económica agroindustrial	15.0 X 1000
Predios rurales con explotación económica minera, de hidrocarburos o de materiales de construcción	15.0 X 1000
Predios rurales industriales	15.0 X 1000
Predios rurales comerciales	12.0 X 1000
Predios rurales con Parques Industriales	15.0 X 1000
Predios rurales recreacionales, fincas de recreo, condominios	12.0 X 1000

1.1.1- Supuestos fácticos.

En la demanda se narran los hechos que a continuación se sintetizan, como respaldo de las pretensiones:

Que mediante Acuerdo No. 006 de 2013, el Concejo del municipio de Corinto, definió los criterios relevantes y las tarifas aplicables para determinar el impuesto predial.

Que en dicha norma, se estableció que la destinación económica de los predios rurales, en función a la especie vegetal que en ellos se siembre o su uso futuro, era relevante para asignar unas u otras tarifas del impuesto predial.

1.1.2. Concepto de violación.

Indica que conforme el artículo 338 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República, la creación de los tributos, esencialmente en la fijación de la obligación tributaria. Por ello, la función impositiva de los concejos municipales es derivada, debiendo acatar lo dispuesto en la Constitución y en la ley.

Frente al impuesto predial, señala que el Consejo de Estado ha reiterado su naturaleza de tributo de carácter municipal. Por su parte, la Ley 44 de 1990, definió los elementos del impuesto predial, como el sujeto activo, sujeto pasivo, base gravable y tarifa.

Adicionalmente indicó que el Consejo de Estado ha establecido la imperatividad de acudir a las autoridades de catastro para establecer las circunstancias particulares de cada uno de los predios sujetos al impuesto.

Que bajo dicho supuesto, el IGAC clasifica los predios rurales en industriales, agropecuarios, agrícolas y agroindustriales; no obstante, el acuerdo demandado clasifica los predios de acuerdo con su destinación económica teniendo en cuenta, la especie vegetal que en ellos se siembra y la vocación futura de esas especies vegetales, cuando señala una tarifa del 15.0 x 1000 de los predios rurales con destino a la industria y con explotación económica agroindustrial.

Concluye que la norma demandada contraría lo establecido en la Resolución IGAC No. 070 de 2011 y el mismo Acuerdo 006 de 2013, dado que la vocación de los predios no es tenida en cuenta para la identificación del predial y la especie

vegetal que se siembra no determina la clasificación de destinos económicos para fines estadísticos.

Así, considera que el artículo demandado vulnera las normas en que ha debido fundarse, pues conforme lo anterior, los predios rurales de uso agropecuario tendrían una tarifa del 8 X 1000. Igualmente, transgrede los principios de equidad, eficiencia y progresividad, así como el artículo 363 de la Constitución Política.

1.2.- La oposición.

1.2.1.- Municipio de Corinto

Pese a notificarse en debida forma, no se pronunció en esta fase procesal.

1.3.- La sentencia apelada².

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, mediante sentencia proferida en audiencia inicial el 06 de febrero de 2018, accedió a las pretensiones de la demanda.

Para sustentar su decisión, señaló que el impuesto predial unificado se encuentra regulado por la Ley 44 de 1990, norma que autoriza a los municipios su cobro respecto de los predios existentes dentro de su jurisdicción y su base gravable se encuentra determinada por las autoridades catastrales.

Que el artículo 4 ibídem estableció una tarifa que sería fijada por los concejos municipales entre el 1% y el 16% de la base gravable, atendiendo los estratos socioeconómicos, los usos de suelo y la formación o actualización del catastro. Para los terrenos no urbanizados y urbanizados no edificados, podrían estar sujeto a tarifas superiores, sin exceder del 33 por mil.

Que para establecer las circunstancias particulares de cada uno de los predios sujeto al impuesto, era imperativo acudir a las autoridades de catastro, pues ellas tienen como función la de llevar el inventario o censo debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles del Estado y de los particulares.

Que el avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenidos mediante investigación y análisis estadístico del mercado. Que conforme el artículo 6 del Decreto 2113 de 1992, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, es la máxima autoridad catastral.

Frente al caso concreto, señaló que la Resolución No. 070 de 2011, “[p]or la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral” estableció una clasificación catastral de los predios por su destinación económica. Por lo tanto, el avalúo catastral se obtiene del análisis de aspectos que permiten establecer la descripción física del inmueble, situación jurídica del predio, entre otros; componentes que permiten ponderar la capacidad económica del contribuyente, constituyendo entonces un criterio cualitativo idóneo que permite establecer las tarifas diferenciales y progresivas.

² Folios 30 vltó-35 C. Ppal.

Que en respuesta a petición elevada por la parte actora, el IGAC señaló que la vocación de los predios no es tenida en cuenta al momento de la identificación del predial, sino la actividad predominante de su clasificación el inmueble conjunto terreno o edificaciones; que la especie vegetal que se siembre, no determina la clasificación de destinos económicos para fines estadísticos de los predios.

Señaló que el Acuerdo 006 de 2013, tuvo en cuenta tres criterios, dos cualitativos y uno cuantitativo. Que el criterio cualitativo alude al uso del suelo, esto es, residencial urbano, industrial, comercial y de servicios, rural agropecuario, lote urbano edificado o no edificado, entre otros; y al avalúo catastral. Por su parte, el criterio cuantitativo, alude a la tarifa diferencial establecida en el rango del 4 al 16 por mil del avalúo catastral.

Indicó que si bien las tarifas establecidas se encuentran dentro del rango autorizado por la Ley 44 de 1993, al establecer los predios rurales con destino a la industria y predios rurales con explotación económica agroindustrial, viola los principio de progresividad o equidad, pues refleja una omisión por parte del municipio al hacer dicha diferenciación, teniendo en cuenta la especie vegetal que se siembra, presupuesto no autorizado por la máxima autoridad catastral, y no atender el criterio de la actividad predominante.

Con base en lo anterior, dispuso:

“PRIMERO.- Declarar la nulidad del artículo 71 del Acuerdo No. 006 de 2013, estableció las tarifas el impuesto predial unificado en lo que respecta a los predios rurales agrícolas con destino a la industria y predios rurales con explotación económica agroindustriales, expedidos por el Concejo Municipal de Corinto, conforme las consideraciones que preceden.”

1.4.- El recurso de apelación.

1.4.1. Parte demandada³.

Arguye que existe amplia fundamentación legal que motivó la expedición del Acuerdo 006 de 2013. Que el Concejo municipal adoptó el estatuto de rentas con el propósito de definir las rentas municipales, la determinación, discusión y cobro de los tributos, para lograr el cumplimiento de funciones de la entidad territorial dentro de los límites constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 338 constitucional.

Que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales la fijación de las tasas y contribuciones, así como el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto, los cuales deben ser fijados por la ley, y arguye, de esa manera el concejo municipal estableció las tarifas del impuesto predial unificado de dicho ente territorial.

Indica que la *a quo* no observó el Acuerdo No. 022 de 2017, por medio del cual se actualiza el estatuto tributario del municipio de Corinto, donde se incorporan temas y conceptos regulados mediante otros acuerdos.

³ Folios 48 C. Ppal.

Que el municipio definió y motivó los criterios relevantes para establecer las tarifas aplicables para determinar el impuesto predial y realizó la clasificación de los predios para efectos de las tarifas del impuesto predial de los predios rurales, agrícolas con destino a la industria y predios rurales con explotación económica agroindustrial, teniendo en cuenta para ello, lo establecido en la ley. Así, concluye, no se extralimitó en sus funciones ni vulneró normas de carácter constitucional.

1.5.- Actuación en segunda instancia.

La parte actora, a través de memorial presentado el 23 de febrero de 2018⁴, solicitó como medida cautelar, la suspensión del artículo 71 del Acuerdo 022 de 28 de diciembre de 2017, en el cual se reproducía el texto original del artículo 71 del Acuerdo 006 de 2013, y que fuere suspendido por el Juzgado cognoscente.

Por auto de 06 de abril de 2018⁵ se admitió el recurso de apelación y mediante providencia de 11 de septiembre de 2018⁶, esta Corporación accedió a la suspensión del artículo 71 del Acuerdo 022 de 2017, de conformidad con el artículo 238 del CPACA.

Frente a este, se impetró recurso de súplica⁷. El 11 de febrero de 2019, el magistrado Jairo Restrepo Cáceres, manifestó su impedimento para resolverlo⁸, el cual fue declarado no fundado por el magistrado Carlos Leonel Buitrago Chávez⁹. Por auto del 11 de abril de 2019, el doctor Restrepo Cáceres, rechazó por improcedente el recurso de súplica¹⁰

El 17 de mayo de 2019¹¹, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

La **parte actora**¹² aduce que, el IGAC, como máxima autoridad en tema catastral, señaló que la vocación de los predios no se tiene en cuenta al momento de realizar la identificación predial y la especie vegetal que se siembra no determina la clasificación de destinos económico para fines estadísticos de los predios. Que por ello, el municipio de extralimitó en su facultad impositiva y con ello, vulneró distintas normas constitucionales y legales. Reitera el concepto de violación expuesto en la demanda.

El **municipio de Corinto**¹³, reprodujo los argumentos expuesto en la alzada. Agrega que el actor presenta argumentos ajenos a la ley y la Constitución, basado en supuestos traídos de las creencias populares que carecen de soporte legal, al intentar hacer ver al IGAC como una autoridad tributaria que fija la base gravable y las tarifas del impuesto predial, pues la Ley 44 de 1990, establece normas catastrales y tributarias, pero no entrega tal calidad a dicho instituto.

⁴ Folio 12-15 C. Medida Cautelar.

⁵ Folio 4 C. Segunda Instancia

⁶ Folio 27-29 C. Medidas cautelares

⁷ Folio 33-42 C. Medidas cautelares

⁸ Folio 16 C. Segunda Instancia

⁹ Folio 23-24 ibídem.

¹⁰ Folio 34-35 ibídem.

¹¹ Folio 41 ibídem.

¹² Folio 45-49 ibídem

¹³ Folio 52-61 ibídem

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

Que las labores del IGAC están limitadas en relación con los elementos tributarios del impuesto predial unificado a la fijación del aspecto económico del predio, mediante el avalúo catastral.

Arguye que a los predios rurales ubicados en el municipio se les liquida la tarifa identificada dentro de la tabla de tarifas de los predios rurales agrícolas con destino a la industria, según el artículo 71 del Acuerdo municipal 022 de 2017.

Arguye que el municipio, en el marco de las competencias otorgadas por el artículo 338 de la Constitución, estableció el impuesto atendiendo los rangos tarifarios que impuso la ley y los criterios que estableció para la clasificación de los predios, buscando que quien aproveche más los predios, pague más impuesto.

Añade que el artículo 86 de la Resolución No. 077 de 2011, establece una clasificación de los predios, para fines estadísticos, no tributarios. Entonces, que para la fijación del impuesto en todo el territorio nacional, no se atiende a la calificación de usos o destinación que referencia el IGAC, sino acudiendo a la autonomía de las entidades territoriales y al poder tributario derivado.

Que por esa razón, el municipio clasificó los predios rurales, determinando su aprovechamiento y decide identificar los predios que realizan actividades agrícolas con fines industriales como aquellos que deben pagar más impuesto de aquellos que no tienen como finalidad el cultivo para la industrialización.

En ese orden, considera, el municipio cumplió con los mandatos legales, atendiendo el rango y la clasificación de los predios de acuerdo con el uso de los mismos.

II.- CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

2.1.- Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia, de conformidad con la previsión del artículo 153 del CPACA.

Sin embargo, esta Sala de decisión, al actuar como Juez de segunda instancia, se limitará a los cargos formulados en la apelación, de conformidad con los artículos 320 y 328 del CGP.

2.2. Cuestión previa.

El artículo 238 del CPACA, establece que en caso de reproducción de un acto suspendido, en la sentencia definitiva se resolverá si se declara o no la nulidad de ambos actos.

Como se vio, la parte actora demandó la nulidad del artículo 71 del Acuerdo municipal No. 006 de 2013, mediante el cual, el municipio de Corinto, estableció las tarifas del impuesto predial unificado. Sin embargo, durante el trámite del presente proceso, el concejo municipal del ente territorial, emitió nuevo acto en el cual se reprodujo el contenido del acto aquí demandado.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

En ese orden, resulta imperioso para esta Corporación, que en la presente providencia se estudie la legalidad de ambos actos, a fin de establecer si se declara o no la nulidad.

2.3.- Caducidad.

Teniendo en cuenta que se demanda la nulidad de un acto administrativo de carácter general, no está sujeto al término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el literal a) del numeral primero del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

2.4.- El problema jurídico.

Le corresponde al Tribunal determinar si debe ser confirmado o revocado el fallo proferido el 06 de febrero de 2018, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, en el que se accedió a las pretensiones de la demanda.

2.5. El caso concreto.

Con el presente medio de control, se pretende la nulidad del artículo 71 del Acuerdo No. 006 de 2013, mediante el cual, el concejo del municipio de Corinto (Cauca), fijó las tarifas del impuesto predial unificado de los predios rurales. A su juicio, se realizó una clasificación de los predios según su destinación económica, lo cual constituye una extralimitación en su facultad impositiva. Además, considera, se transgredieron los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

La *a quo*, después de analizar diferentes normas sobre el impuesto predial unificado y el avalúo catastral, consideró que, pese a que las tarifas se encuentran dentro del rango autorizado por la Ley 44 de 1990, al establecer tarifas diferenciales teniendo en cuenta la especie vegetal que se siembra, vulnera los principios de progresividad o equidad.

El ente territorial demandado manifiesta que, como único cargo de apelación, definió y motivó los criterios relevantes para establecer las tarifas aplicables y realizar una clasificación de los predios, considerando lo estipulado en la ley. De ello desprende que no se extralimitó en sus facultades ni vulneró normas constitucionales.

Para resolver el objeto del litigio, se tiene que el artículo 338 Constitucional establece que *“[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.”*

Así, la Carta Política permite que las corporaciones representativas seccionales y locales regulen determinados aspectos impositivos, particularmente la fijación de las tarifas dentro de los rangos dispuestos en la ley, al señalar que se puede *“permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cubren*

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”¹⁴

Lo que significa que el poder constitucional en materia tributaria de los concejos no es originario, sino derivado o residual, por consiguiente, no están facultados para la creación, modificación o extinción de tributos o contribuciones, ni la fijación de los elementos de la obligación tributaria, pues solo restrictivamente, con arreglo a la Constitución y a la ley, se podría tener acceso a determinados elementos de la obligación tributaria, con su regulación o permitiendo a las autoridades su reglamentación, como sucede con el caso específico del sistema tarifario.

Así las cosas, es claro que los concejos pueden fijar el porcentaje o tarifa del impuesto, siempre que estén dentro de las directrices señaladas en la norma de rango legal.

Por su parte, la Ley 44 de 1990 “[p]or 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”, en su artículo 1º dispuso la fusión de los gravámenes regulados por el Código de Régimen Municipal y demás normas complementarias, así como el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación y la sobretasa del levantamiento, en un solo ítem que denominó “impuesto predial unificado”.

Este impuesto, ha sido establecido por la jurisprudencia contenciosa administrativa, como aquel de naturaleza real, dado que recae sobre la propiedad raíz o inmueble ubicada en la jurisdicción del municipio correspondiente¹⁵.

Dicha naturaleza, fue establecida legalmente en la Ley 1430 de 2010, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 60. CARÁCTER REAL DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido. (...)

El artículo 4º de la Ley 44 de 1990, modificado por la Ley 1450 de 2011, estableció los elementos a tener en cuenta por los diferentes concejos, al momento de imponer la tarifa, la cual, debe oscilar entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Así, señaló:

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.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de julio de 2013, exp. 19420. C.P. Martha Teresa Briceño De Valencia

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.”

Con fundamento en lo anterior, el Concejo del municipio de Corinto, dictó el artículo 71 del Acuerdo No. 006 de 2013, reproducido en iguales términos en el artículo 71 del Acuerdo No. 022 de 2017¹⁶, en el cual se estableció:

“ARTÍCULO 71. TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.

Las tarifas del Impuesto Predial Unificado para el Municipio de Corinto, Cauca, son las siguientes:

(...)

PREDIOS RURALES	TARIFA X 1.000
Pequeña propiedad rural hasta 1 hectáreas -UAF-	5.0 X 1000
Predios rurales sin explotación económica	7.0 X 1000
Predios rurales de uso agropecuario	8.0 X 1000
Predios rurales agrícolas con destino a la industria	15.0 X 1000
Predios rurales con explotación económica agroindustrial	15.0 X 1000
Predios rurales con explotación económica minera, de hidrocarburos o de materiales de construcción	15.0 X 1000
Predios rurales industriales	15.0 X 1000
Predios rurales comerciales	12.0 X 1000
Predios rurales con Parques Industriales	15.0 X 1000
Predios rurales recreacionales, fincas de recreo, condominios	12.0 X 1000

(...)”

¹⁶ Folio 38 C. Ppal y 46 C. Medidas Cautelares

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRÓN MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

Se tiene entonces que la parte actora alega que la clasificación hecha en la norma en cuestión resulta contraria los postulados de orden legal y constitucional, e incluso, a la misma norma municipal.

Como primer aspecto, es necesario señalar que, al hacer una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, encontramos que la Ley 388 de 1997¹⁷, al precisar las directrices del plan de ordenamiento territorial, clasificó el suelo en urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección. Así, *verbi gratia*, se definió el suelo urbano y rural, de la siguiente forma:

“ARTICULO 31. SUELO URBANO. Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial.

Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.

(...)

ARTICULO 33. SUELO RURAL. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

En similares términos, la Resolución Reglamentaria No. 70 de 04 de febrero de 2011, proferida por el IGAC, “[p]or la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”, dispuso:

“ARTÍCULO 10. PREDIO RURAL. Es el ubicado fuera de los perímetros urbanos: cabecera, corregimientos y otros núcleos aprobados por el Plan de Ordenamiento Territorial.

*ARTÍCULO 11. PREDIO URBANO. Es el ubicado dentro del perímetro urbano.
PARÁGRAFO. Las unidades tales como: apartamentos, garajes, locales, depósitos y otras, no constituyen por sí solas predios, salvo que estén reglamentadas como predios independientes.”*

A su vez, el uso del suelo es la vocación legal que se da a determinado predio; esto es, “la indicación normativa sobre la actividad que se puede desarrollar en un determinado espacio geográfico de conformidad con lo planificado y reglamentado por la respectiva autoridad de la unidad orgánica catastral”¹⁸. Por su parte, la vocación del suelo, hace referencia a la aptitud de los mismos, que no es otra

¹⁷ “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

¹⁸ Artículo 45 de la Resolución Reglamentaria No. 70 de 04 de febrero de 2011, proferida por el IGAC, “[p]or la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

cosa que el aprovechamiento que se hace del suelo, como agropecuaria, forestal, agroindustrial, entre otros.

Conforme lo anterior, el artículo 4º de la Ley 44 de 1990 no genera duda alguna en establecer que el uso de suelo únicamente puede ser un factor para la determinación de la tarifa, en tratándose de predios ubicados en el sector urbano. En otras palabras, la citada disposición en ninguna forma autoriza una discriminación por uso del suelo en el área rural.

Luego entonces, resulta claro que el uso del suelo y vocación de este, no es un factor contemplado en la legislación nacional para establecer la tarifa del impuesto predial unificado en tratándose de predios rurales. A dicha conclusión arribó el Consejo de Estado, en un caso en el cual, el municipio de Madrid (Cundinamarca), había fijado una tarifa del impuesto predial unificado para el sector floricultor en 16 X 1000. Así, señaló:

“Así las cosas, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 4º de la Ley 44 de 1990 antes analizado, el uso del suelo sólo puede ser determinante para establecer la tarifa del impuesto predial unificado en el sector urbano y en consecuencia no puede utilizarse tal criterio para el sector rural, por no estar contemplado en la norma superior, razón suficiente para declarar su nulidad.”¹⁹

Entonces, al discriminar los predios rurales en agrícolas con destino a la industria y con explotación económica agroindustrial, el Concejo del municipio de Corinto (Cauca), contrarió lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, habida consideración que dicha clasificación refiere al uso del suelo y la vocación del mismo, que se itera, no es un factor el cual deba ser observado para la determinación de la escala tarifaria del impuesto predial.

En ese orden, resulta claro que dicha Corporación extralimitó la facultad impositiva derivada que ostenta, pues, conforme lo visto anteriormente, ella debe sujetarse irrestrictamente al marco normativo y constitucional, tal como lo consideró la Juez de instancia. Razón por la cual, el cargo esgrimido no está llamado a prosperar.

Adicionalmente, debe señalarse que, conforme lo dicho, para establecer la tarifa del tributo en mención a los predios de carácter rural, debe acudirse a los demás factores enlistados en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, tales como, el avalúo catastral, la antigüedad de la formación o actualización del catastro y el rango del área.

Frente al avalúo catastral, se tiene que la Ley 14 de 1983, y el Decreto 3496 de 1983 “[p]or el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones, constituyen la regulación más significativa en materia catastral.

Según el Decreto 3496 de 1983, el catastro es el inventario o censo actualizado y clasificado de los inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares que tiene por objeto su correcta identificación física, jurídica y económica²⁰.

La clasificación y actualización de los inmuebles en la que se concreta la función

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 07 de mayo de 2008. Radicación: 25000-23-27-000-2003-01802-02(15906). Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa. Actor: Roberto Uribe Pinto

²⁰ Artículo 2 del Decreto 3496 de 1983.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

catastral comprende cuatro aspectos, a saber, i) el físico, ii) el jurídico, iii) el fiscal y iv) el económico²¹.

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 Tesoreros Municipales y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.”*

Por último, el aspecto económico corresponde a la determinación del avalúo catastral; o sea, establecer el valor de los predios, obtenido mediante investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

Tales aspectos, fueron reproducidos en la Resolución Reglamentaria No. 70 de 04 de febrero de 2011, antes citada.

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 comprendidas.

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, conservación²² y actualización²³ 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

²¹ Artículos 3 al 7 del 3496 de 1983.

²² Artículo 12 de Decreto 3496 de 1983. *Conservación catastral*. 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.

²³ Artículo 13 del Decreto 3496 de 1983. *Actualización de la formación catastral*. 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 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.

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.

A su turno, la conservación catastral corresponde al 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.

Con dicho marco normativo, se tiene que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC-, tiene la función de autoridad máxima catastral en el país²⁴, por lo tanto, la identificación física, jurídica y económica que este haga de los predios, tiene una incidencia fundamental para la determinación del impuesto predial, al contar con toda la información actualizada.

Luego, aunque en efecto el IGAC no tiene ninguna competencia en materia tributaria, la misma Ley 44 de 1990 estableció que, para la fijación de las tarifas del impuesto predial, es de obligatoria observancia acudir al avalúo catastral, cuya determinación está a cargo del IGAC, y demás autoridades catastrales. Luego entonces, dicho argumento no encuentra vocación de prosperidad.

Con base en los anteriores argumentos, esta Sala de decisión encuentra que el artículo 71 del Acuerdo 006 de 2013 proferido por el Concejo del municipio de Corinto (Cauca), se encuentra viciado de nulidad. Ahora bien, dado que, como se advirtió en el acápite 2.2 de esta providencia, dicha Corporación reprodujo en iguales términos la disposición en el artículo 71 del Acuerdo 022 de 2017, resulta de bulto que dicha disposición también se encuentra viciada de nulidad. Razón por la cual, deberá modificarse la sentencia de instancia para declarar la nulidad de ambas disposiciones, con fundamento en el artículo 238 del CPACA.

No habrá condena en costas al ser un proceso de simple nulidad en el cual se está ventilando un interés público, según lo dispone el artículo 188 del CPACA.

III.- DECISION.

Por las razones expuestas, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO.- MODIFICAR el numeral primero de la Sentencia No. 024 de 06 de febrero de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, el cual quedará así:

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial de los artículos 71 del Acuerdo No. 006 de 2013 y 71 del Acuerdo No. 022 de 2017, mediante los cuales se estableció las tarifas del impuesto predial unificado, en lo que respecta a los predios rurales agrícolas con destino a la industria y predios rurales con explotación económica agroindustrial, expedido por el Concejo Municipal de Corinto (Cauca), conforme las consideraciones que preceden.”

²⁴ Artículo 5 del Decreto 2113 de 1992

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2017-00149-01
ACTOR: JAIME ANDRÉS GIRON MEDINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CORINTO-CONCEJO MUNICIPAL
M. CONTROL: NULIDAD

SEGUNDO.- NOTIFIQUESE la presente sentencia a las partes, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO.- En firme esta decisión, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

JAIRO RESTREPO CÁCERES

CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ