



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA  
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D. C., trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**

**EXPEDIENTE No. 25269-33-40-003-2017-00168-01**  
**DEMANDANTE: MARIO ALFONSO VARGAS ÁLVAREZ**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLETA CUNDINAMARCA**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**ASUNTO: IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO – APELACIÓN**

---

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por MARIO ALFONSO VARGAS ÁLVAREZ, contra la sentencia del 18 de diciembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Judicial de Facatativá, que denegó las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

MARIO ALFONSO VARGAS ÁLVAREZ, obrando a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el MUNICIPIO DE VILLETA – CUNDINAMARCA, tendiente a obtener las siguientes,

**PRETENSIONES**

*“Solicito se declare la nulidad de la liquidación del impuesto predial unificado año 2017, de la factura No. 2017002650, expedida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Villeta, relativa a la Parcela 22 y de la respuesta por parte de la Secretaría de Hacienda del municipio de Villeta al recurso de reconsideración con número de radicado 1252, recibido el 4 de abril de 2017.*

*Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad:*

*Que se restablezca el derecho y se repare el daño, esto es, que se ordene al Municipio de Villeta a devolver la totalidad del valor pagado sin fundamento*

*jurídico, por concepto del impuesto predial unificado 2017, relativo a la Parcela 22.*

*Que se condene al municipio de Villeta a pagar intereses de mora, a la máxima tasa legal permitida, sobre la suma objeto de devolución desde la fecha de pago del impuesto, 15 de marzo de 2017, hasta el día que se profiera la sentencia” (fl. 2).*

## **HECHOS**

Los hechos que dieron origen a la litis y que interesan al proceso son los siguientes:

Expresa que el ente municipal por el impuesto predial unificado del año gravable 2017 expidió la Factura No. 2017002650, en la cual se indicó que con descuento se debía pagar \$3.702.135, aplicando tarifa del 16 por mil sobre el avalúo catastral, habiéndose tenido que aplicar 7 por mil, y cobrar una sobre tasa del 1.5. por mil con destino a la CAR.

Afirma que el demandante el 15 de marzo de 2017 pagó la suma de \$3.702.135, y que el 17 del mismo mes presentó recurso de reconsideración contra la Factura No. 2017002650, solicitando una nueva liquidación del impuesto predial de la parcela 22 del Conjunto Campestre Los Cambulos, Villeta, como predio residencial a la tarifa del 7 por mil y la no aplicación del Acuerdo No. 15 de 2012; recurso que fue resuelto de forma desfavorable mediante comunicación con radicado 1552 del 28 de marzo de 2017; precisando que el recurso se resolvió mediante una comunicación informativa que da respuesta sin que se ordene notificación, ni se mencione procedencia o no de recursos, y que con la referida respuesta se remitió copia del Acuerdo Municipal 021 del 23 de diciembre de 2016, con constancia de publicación (fls. 1-2).

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El demandante señala como normas violadas:

- Artículo 83 de la Constitución Política
- Artículo 9° de la Ley 1437 de 2011
- Artículo 45 de la Ley 270 de 1996
- Artículo 2° del Acuerdo 21 del 23 de diciembre de 2016
- Artículo 1° del Acuerdo 015 de 2012

- Artículos 23 y 45 de la Ley 1450 de 2011
- Artículo 730 del E.T.
- Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Artículos 23 y 290 del Acuerdo 10 de 2009 del Concejo de Villeta
- Sentencias C-216 y C-276 de 2011 de la Corte Constitucional
- Sentencia del 8 de junio de 2016 del Juzgado 1° Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá.

En síntesis, sustenta así el concepto de violación (fls. 2-9):

### **1. Irrazonabilidad, desproporción y ausencia de claridad del impuesto cobrado**

Expone que para el año 2011 el demandante pagó por impuesto predial con descuentos la suma de \$1.243.861; para el año 2012 la suma de \$1.281.179; para el año 2013 el municipio le facturó por impuesto bajo la factura No. 201301709 la suma de \$3.040.086, que con descuento podría pagarse \$2.566.267, es decir, \$1.520.043 más que el año anterior, por lo que, interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante el Oficio No. SH-076 del 12 de abril de 2013, aceptando la Administración que no se podía aplicar el Acuerdo 015 de 2012 para esa misma vigencia fiscal, y que se reconocerían los mayores valores pagados como saldo a favor del contribuyente para el período siguiente.

Afirma que para el año 2014 el cobro del impuesto predial, factura No. 201408348, correspondió a un valor de \$3.685.968, que con descuento y el saldo a favor del período anterior podría pagarse por \$1.944.381.

Señala que para el año 2015 el cobro del impuesto correspondió a \$2.446.314 bajo la factura No. 201504517; precisando que en el mismo año se expidió la factura 201500608 donde el valor del impuesto fue determinado en \$3.796.544, razón por la cual, se presentó petición ante la Administración sin obtener a la fecha respuesta.

Refiere que para el año 2016 el cobro del impuesto bajo la factura No. 2016001643 correspondió a un valor de \$3.057.893; y en el año 2017 correspondió a la suma de \$3.822.366; precisando que lo referido vulnera la razonabilidad y proporcionalidad que deben tener las decisiones administrativas, así como el principio de confianza legítima, pues resulta curiosa la desproporcionalidad de los cobros año tras año, sin ninguna concordancia que la sustente, dejando ver la arbitrariedad con la que se

está haciendo el cálculo del impuesto predial en el municipio, ya que en todos los años los elemento que identifican al predio se mantienen iguales.

**2. Inaplicación Acuerdo 21 de 23 de diciembre de 2016, artículo 2°, tarifas anuales aplicables para liquidar el impuesto predial, de acuerdo a los grupos que se establecen en el artículo 1° del Acuerdo 015 de 2012, que modificó el artículo 24 del Acuerdo 10 de 2009**

Considera que el Acuerdo 021 de 2016 en su artículo 2° modifica el Acuerdo 015 de 2012, imponiendo una tasa de 16 x 1000 para los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso; norma que no se debe aplicar al presente caso porque viola los factores de la Ley 1450 de 2011, pues dicho acuerdo al incluir factores diferentes a los señalados en la norma legal, como es el caso de la destinación económica con fines estadísticos de recreación a predios recreacionales y condominios, está vulnerando los factores que se deben tener en cuenta para establecer la tarifa del impuesto predial.

Aduce que el Acuerdo 021 de 2016 es la continuación de la modificación hecha al Acuerdo 015 de 2012, por lo que se crea un nuevo grupo para gravar el impuesto predial (condominios, predios recreacionales), al cual se le otorga una tarifa del 16 por mil; precisando que el Juzgado 1° Administrativo de Facatativá en sentencia del 8 de junio de 2017 declaró la nulidad del Acuerdo 015 de 2012, indicando que no atendía las características de los predios para la determinación del impuesto, o su respectiva estratificación, por lo que con su expedición el ente territorial infringió las normas en que debían fundarse.

Asevera que cuando los inmuebles clasificados como recreacionales de conformidad con el artículo 86 de la Resolución 70 de 2011 del IGAC desarrollen actividades gravadas con el impuesto de ICA, tendrán la tarifa de los predios comerciales, industriales e institucionales, por lo tanto, el Acuerdo 021 de 2016, en cuanto toma elementos estadísticos para establecer la tarifa del impuesto predial extralimita su competencia; precisando que la clasificación no incluye a los condominios, tan solo se refiere a inmuebles destinados económicamente a la recreación, por lo tanto, el acuerdo también extralimita la clasificación catastral al incluir el elemento adicional de los condominios, pues los mismos no son inmuebles destinados económicamente a la recreación, sino que son una forma de propiedad horizontal.

Expone que conforme el artículo 23 del Acuerdo 10 de 2009 (Estatuto Tributario Municipal) para fines de establecer el impuesto predial, los predios se clasifican en rurales y urbanos, y en edificados y no edificados, por lo tanto, el Acuerdo 021 de 2016, se extralimita al considerar otra clasificación de predios para efecto de liquidar el impuesto predial, en este caso, los inmuebles destinados económicamente a la recreación y los condominios.

Resalta que conforme lo previsto en el artículo 9 de la Ley 1437 de 2011 las autoridades no puede reproducir actos anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y que el Acuerdo 021 de 2016 reproduce el grupo creado por el Acuerdo 015 de 2012, el cual no se ajusta a los criterios establecidos por la Ley.

Explica que el Lote 22 del Conjunto Campestre Cámbulos tiene como destinación vivienda familiar rural, donde el demandante vive con su familia desde hace 25 años, por lo tanto, se trata de una construcción dedicada a la vivienda.

### **3. Nulidad por omisión de la explicación de las modificaciones**

Indica que el cambio abrupto en el valor del impuesto, sin justificación alguna de un año a otro que se ha venido presentado desde el año 2014, desconociendo los principios de confianza legítima y buena fe, afecta de nulidad los actos demandados, siendo aplicable en el presente caso el artículo 730 del E.T., que señala que son nulos los actos de liquidación de impuestos cuando se omitan la explicación de las modificaciones efectuadas.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad demandada no presentó dentro del término de ley contestación a la demanda, y por auto del 26 de abril de 2018 se tuvo por no contestada la demanda por parte del Municipio de Villeta Cundinamarca (fl. 77 y vto.).

## **3. SENTENCIA APELADA**

El Juzgado Tercero (3°) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, denegó las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos:

Expresa que conforme lo previsto en el artículo 730 del E.T., los actos son nulos, entre otros, cuando se omiten las bases gravables, el monto de los tributos o la

explicación a las modificaciones realizadas respecto de la declaración o de los fundamentos del aforo.

Señala que en el presente asunto aparece la Factura No. 2017002650 del 23 de enero de 2017, por la cual la Secretaría de Hacienda del municipio liquida el impuesto predial del inmueble con cédula catastral 00-02-0006-0393-801 y/o 2587 ND, donde estableció que el inmueble en cuestión tiene un área de 3361 m2 y un área construida de 356 mts2, correspondiéndole una tarifa del 16 por mil y que el avalúo era de \$251.735.000, realizando la liquidación del tributo y estableciendo un total a pagar de \$3.702.135.

Indica que de la lectura de la factura se concluye que el municipio determinó el impuesto predial del inmueble del demandante, tomando como base gravable el avalúo y aplicó una tarifa del 16 por mil, que según el Acuerdo 021 de 23 de diciembre de 2016, corresponde a los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso; por lo tanto, contrario a lo que afirma la parte demandante, no se advierte una falta de motivación de los actos, máxime cuando de la lectura de la factura se extraen los elementos que tuvo en cuenta la Administración para determinar el impuesto predial del año gravable 2017; identificándose con claridad el sujeto pasivo, el sujeto activo, la base gravable, tarifa y el monto del tributo; aunado a que la parte demandante pudo ejercer su derecho de defensa e interponer el recurso de reconsideración, controvirtiendo los criterios tenidos en cuenta por el municipio para establecer el tributo.

Frente al caso de desproporcionalidad y falta de razonabilidad en el cobro del impuesto predial por los años 2010 a 2017, resalta que en el presente caso únicamente se estudia la legalidad de la Factura No. 2017002650, así como del oficio por el cual se desató el recurso de reconsideración contra dicho acto, por lo tanto, no es procedente emitir pronunciamiento sobre el incremento del impuesto predial que soportó el inmueble de la parte actora entre los años 2010 y 2017, pues dichas liquidaciones se encuentran en firme y el demandante no está cuestionando su legalidad.

Precisa que en el presente caso, y respecto del año gravable 2017 no se desconocieron los principios aludidos en la demanda, toda vez que el impuesto predial fue determinado por el municipio con base en la tarifa del 16 por mil, esto es, el que le corresponde a los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso, tarifa que fue fijada en el Acuerdo 021 del

23 de diciembre de 2016, el cual se encontraba vigente a la fecha de causación del tributo (1° de enero de 2017).

Sostiene que el valor cobrado por concepto de impuesto predial por el año 2017 respecto del año gravable anterior (2016) se justifica en el hecho de que el avalúo del inmueble se incrementó, pues de \$244.403.893 (2016) aumentó a \$251.735.000 (2017), variación que necesariamente reflejaría un incremento del valor del impuesto a pagar, en tanto que la tarifa del 16 por mil se calcularía sobre una base gravable mayor; sin que la parte actora presentara reparo alguno en cuanto a la variación del avalúo del bien, lo cual fue determinante para que se incrementara el impuesto para el año 2017; precisando que en caso de que se presentara error en el avalúo del inmueble, y de haberlo considerado la parte actora, pudo acudir ante la entidad competente para agotar el procedimiento para que se revisara el valor del avalúo catastral; en todo caso, en esta instancia, no se acreditó que el valor del inmueble correspondiera a uno menor.

Explica que el incremento a que alude la parte actora se justifica en la medida que entre los años 2016 y 2017 se modificó el monto del avalúo catastral del inmueble y por cuanto se aplicó la tarifa que fue fijada a partir de las características del inmueble con base en el acuerdo que se encontraba vigente.

Afirma que los municipios podrán establecer el impuesto predial, cuya base gravable es el avalúo catastral o autoavalúo, y que al respecto la Ley 44 de 1990 dispuso en su artículo 4°, modificado por la Ley 1450 de 2011, que la tarifa del impuesto será fijada por los respectivos concejos y puede oscilar entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo, caso en el cual, se tendrán en cuenta diferentes factores, como los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro, el rango de área y el avalúo comercial.

Cita el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, para concluir que cuando se establece que la tarifa podrá ser fijada de acuerdo a “factores como”, la norma no estableció que estos fueran taxativos, sino que lo hizo de manera enunciativa; y que la referida norma antes de ser modificada por la Ley 1450 de 2011, facultaba a los concejos para establecer de manera diferencial y progresiva la tarifa del impuesto predial entre el 1 y el 16 por mil, para lo cual debían tener en cuenta 3 criterios (los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, y la antigüedad de la formación o actualización de catastro); mientras que con la variación introducida en la Ley 1450 de 2011 se estableció que estas tarifas serían definidas teniendo en

cuenta diferentes factores, para lo cual introdujo la expresión “teniendo en cuenta factores tales como”, esto es, no lo limitó a los 3 criterios como estaba regulado antes, sino que lo dejó a criterio del Concejo de cada municipio.

Expresa que para el caso del impuesto predial del municipio de Villeta, el Acuerdo 010 de diciembre de 2009 estableció que el tributo se causaría a 1° de enero del respectivo año gravable, caso en el cual se debería tomar como base gravable el avalúo catastral y estableció una clasificación de los predios en rurales y urbanos.

Argumenta que para el año 2017 estaba vigente el Acuerdo 021 de 2016, cuyo artículo 2° modificó el artículo 24 del Decreto 10 de 2009 y estableció tarifas para el sector urbano residencial y sector rural, para los predios urbanizados no construidos y urbanizables no urbanizados, para los predios comerciales, industriales e institucionales (urbanos y rurales), y para los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso, estableció una tarifa del 16 por mil sobre cualquier avalúo.

Señala que en el presente asunto, el municipio determinó que al inmueble de propiedad de la parte actora le correspondía liquidar el impuesto predial sobre la tarifa del 16 por mil; precisando que no es procedente inaplicar el artículo 2° del Acuerdo 21 de 2016, toda vez que éste establece las tarifas aplicables a los inmuebles del municipio, lo cual está sustentado en el artículo 4° de la Ley 99 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011. Cita sentencia del 9 de julio de 2009 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 16544.

Aduce que el Acuerdo 21 de 2016 no es contrario a la C.P. y a la ley por el hecho de establecer las tarifas del tributo clasificando los predios en categorías establecidas por el IGAC para fines estadísticos, pues de la lectura de la Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011, no se encuentra establecida una prohibición en tal sentido, máxime cuando esta ley enlistó unos criterios a título enunciativo.

Indica que aunque el Juzgado 1° Administrativo de Facatativá declaró la nulidad del artículo 1° del Acuerdo 015 de 2012 que establecía la tarifa del 16 por mil sobre los inmuebles cuyo avalúo sea superior a 2 SMLMV para los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso, cierto es que el Acuerdo 21 de 2016, que modificó el acto anterior y estableció nuevamente la

clasificación y tarifa, fue emitido con anterioridad a la sentencia, de ahí que resulta improcedente hablar de una reproducción ilegal del acto y en consecuencia de una violación del artículo 209 del CPACA, pues el acuerdo que sirvió de fundamento para establecer el impuesto predial por la vigencia 2017 fue emitido con anterioridad a la providencia del juzgado primero (fls. 88-102).

#### **4. RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante presentó recurso de apelación solicitando revocar la sentencia proferida por el Juzgado Tercero (3°) Administrativo del Circuito de Facatativá, y en su lugar, acceder a las súplicas de la demanda. En síntesis, sustenta así el recurso de apelación:

Expone que si bien el argumento de que no se trata de una enumeración taxativa podría ser aceptable, lo cierto es que no es equiparable, utilizar como factor determinante de la tarifa para predios rurales destinados a vivienda, el criterio de uso recreacional o la forma de propiedad común o condominio, pues resultan ser elementos arbitrarios o subjetivos, más allá de criterios objetivos señalados por el legislador; precisando que no se puede cambiar la tarifa del impuesto predial en razón a que una vivienda rural se habite temporalmente por razones de trabajo, de salud o de descanso, o por compartir la propiedad.

Señala que el cobro total del impuesto no puede exceder del 25% del monto liquidado para el año anterior, excepto en los casos de cambios físicos o económicos identificados en los procesos de actualización del catastro; y que el incremento del avalúo catastral es un ajuste anual a la base en los términos del artículo 8 de la Ley 44 de 1990 y las disposiciones que la modifiquen, por lo tanto, no es ni puede ser considerado un elemento económico del inmueble identificado en el proceso de actualización del catastro.

Manifiesta que la factura no explica la modificación de la tarifa del 7 al 16 por mil, tampoco explica con qué elementos se definió que el predio, vivienda rural, fue considerado recreacional, de esparcimiento o de descanso, cuando se trata de la vivienda de un morador, aspecto que no tiene que ser probado para los efectos del impuesto predial; precisando que la sentencia omite efectuar éste análisis, y solo considera que la exigencia legal se satisface identificando el inmueble, sus áreas, el avalúo, la tarifa y la liquidación, pero poco o nada dice sobre el cambio o modificación de la tarifa y su elemento determinante, su uso recreacional; precisa

que el acto de liquidación sin motivación alguna asume que se trata de un inmueble destinado al descanso de sus moradores, lo cual constituye una valoración subjetiva de la administración de impuestos municipal; por lo tanto, al acto de liquidación del impuesto predial le falta motivación y viola el artículo 730 del E.T.

Expresa que la sentencia apelada considera en forma equivocada que el caso concreto que se estudia en este proceso se encuentra en la excepción prevista en la norma, en cuanto a que se reajustó el avalúo catastral y por ello se modificó un elemento económico; reiterando que el incremento del avalúo catastral es un ajuste anual a la base del tributo en los términos del artículo 8 de la Ley 44 de 1990, y que en el presente caso, el inmueble no ha sufrido cambios físicos ni económicos, por ejemplo, no se han realizado obras, ampliaciones ni mejoras, tampoco se ha cambiado el uso del inmueble para usos comerciales, industriales ni hoteleros, por lo tanto, el incremento del impuesto predial de 2017 resulta ser irrazonable, desproporcionado, vulnerador de la confianza legítima e infractor del límite del 25% previsto en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Indica que la sentencia apelada desestima la declaratoria de nulidad del Acuerdo 015 de 2012 por parte del Juzgado 1° Administrativo de Facatativá en sentencia del 8 de junio de 2017, texto normativo prácticamente idéntico al Acuerdo 21 de 2016, pues considera que se sustenta en una posición jurisprudencial del Consejo de Estado modificada a partir del año 2009, sin ofrecer mayores explicaciones al respecto que las radicaciones de los procesos.

Aduce que el fundamento de la sentencia que declara la nulidad del Acuerdo 015 de 2012, similar al Acuerdo 021 de 2016, no es la competencia de los entes territoriales para establecer los elementos del tributo, en este caso la tarifa, sino la falta de definición de predios recreacional, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso; por lo tanto, no se trata de un cambio de línea jurisprudencial del Consejo de Estado, como lo afirma el A quo, sino de elementos del impuesto indefinidos que no permiten diferenciar la vivienda de los supuestos usos recreacionales, sin elementos catastrales y actualizaciones que así lo permitan.

Refiere que el Acuerdo 21 de 2016 debió ser inaplicado por violar las normas a las cuales debía sujetarse y por indefinición de los elementos fijados por el Concejo de Villeta (fls. 104-108).

## **5. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Por auto del 28 de marzo de 2019 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia del 18 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Tercero (3°) Administrativo del Circuito de Facatativá (fl. 115); y por auto del 20 de junio de 2019 se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto (fl. 119).

## **6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

Dentro del término de ley, la parte demandante ratificó los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación (fls. 121-122).

Por su parte, la demandada guardó silencio en esta oportunidad.

## **7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA**

El Ministerio Público no emitió concepto en esta oportunidad.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 18 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero (3°) Administrativo del Circuito de Facatativá.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

El debate jurídico se centra en determinar, conforme los argumentos de apelación formulados por la parte demandante, la legalidad de la Factura No. 2017002650, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda de Villeta liquidó el impuesto predial unificado del año gravable 2017 para el predio identificado con la cédula catastral 00-02-006-0393-801, correspondiente a la Parcela 22 del Conjunto Campestre “Los Cábmulos” en el Municipio de Villeta; y del Oficio No. SHM-300-2017-316 de 28 de marzo de 2017, mediante el cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la anterior factura; para lo cual, se debe establecer: (i) si es procedente la inaplicación en el presente caso del Acuerdo No. 021 del 23 de diciembre de 2016 por medio del cual se modifica el Acuerdo 010 de diciembre de

2009 y el Acuerdo 015 de 2012; (ii) si se configura la causal de falta de motivación de los actos administrativos demandados; (iii) si los actos acusados vulneraron los principios de razonabilidad, proporcionalidad y confianza legítima al liquidar el impuesto predial del año gravable 2017 del predio del demandante.

## **MARCO NORMATIVO**

El impuesto Predial Unificado fue reglamentado por la Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011, señalando:

***Artículo 1o. Impuesto predial unificado.** A partir del año de 1990, fusionánse 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 9a. de 1989;*

*d). La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9a. de 1989.*

***Artículo 2o. Administración y recaudo del impuesto.** El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.*

*La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.*

*Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el impuesto Predial Unificado a que se refiere esta ley.*

***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. Artículo modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.** El nuevo texto es el siguiente: 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.*

*(...)*

**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.*

El impuesto predial unificado como impuesto del orden municipal de Villeta - Cundinamarca, está consagrado en el Acuerdo 010 de 2009, en los siguientes términos:

**Artículo 14-. Autorización Legal.** *El impuesto predial unificado a que hace referencia este Acuerdo, se encuentra autorizado por la Ley 14 de 1983, Ley 55 de 1985, Decreto Ley 1333 de 1986, Ley 75 de 1986, Ley 9 de 1989 y la Ley 44 de 1990.*

**Artículo 15-. Naturaleza y hecho generador.** *El hecho generador del Impuesto Predial Unificado está constituido por la posesión, el derecho de usufructo o la propiedad sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción del municipio de VILLETA. No generan impuesto los bienes inmuebles de propiedad del municipio.*

**Artículo 16-. Determinación del Impuesto.** *Para determinar el impuesto predial unificado se establece el sistema de liquidación oficial o facturación.*

**Artículo 17-. Período gravable.** *El período gravable del Impuesto Predial Unificado es anual y está comprendido entre el primero 1° de enero y el treinta y uno 31° de diciembre de cada año.*

**Artículo 18-. Causación.** *El Impuesto Predial Unificado se causa el primero de enero del respectivo período gravable y se pagará dentro de los plazos establecidos por la Secretaría de Hacienda Municipal.*

**Artículo 19 -. Sujeto Activo.** *El Municipio de Villeta es el sujeto activo del Impuesto Predial Unificado que se cause en su jurisdicción, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, cobro y devolución.*

**Artículo 20.- Sujeto Pasivo.** *Es sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado el propietario, usufructuario o poseedor del bien inmueble ubicado en la jurisdicción del Municipio de Villeta.*

*Cuando se trate de predios sometidos a régimen de comunidad serán sujetos pasivos solidarios del gravamen los respectivos propietarios, poseedores o usufructuarios.*

*En propiedad horizontal, el impuesto predial sobre cada bien privado incorpora el correspondiente a los bienes comunes del edificio o conjunto, en proporción al coeficiente de copropiedad respectivo en los términos de la Ley 675 de 2001 y de conformidad con lo establecido en el inciso 2° del artículo 16 de la misma norma.*

**Parágrafo.** *Para efectos tributarios, en la enajenación de inmuebles, la obligación de pago de los impuestos que graven el bien raíz, corresponderá al enajenante y esta obligación no podrá transferirse o descargarse en el comprador.*

**Artículo 21.- Base Gravable.** *La base gravable del impuesto predial unificado será el avalúo catastral.*

(...)

**Artículo 23. Clasificación de los predios.** *Para los efectos de liquidación del impuesto predial unificado, los predios se clasifican en rurales y urbanos; éstos últimos pueden ser edificados o no edificados.*

*Clasificación del plan de ordenamiento territorial*

**Predios urbanos:** *Pertenecientes a las áreas del territorio destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento territorial, 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 el plan de ordenamiento territorial.*

*Dentro de las áreas que conforman el suelo urbano del Municipio se incluyen los centros poblados. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios.*

**Predios Rurales:** *Pertenecientes a 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.*

**Parágrafo 1: Predios Urbanizables No Urbanizados:** *Son todos aquellos que teniendo posibilidad de dotación de servicio de alcantarillado, agua potable y energía durante el año fiscal correspondiente no hayan iniciado el proceso de urbanización o parcelación ante la Oficina de Planeación Municipal.*

**Parágrafo 2: Predios Urbanizados no Edificados.** *Se consideran como tales, además de los que efectivamente carezcan de toda clase de edificación, los ocupados con construcciones de carácter transitorio y aquellas en que se adelanten construcciones sin la respectiva licencia.*

(...)

**Artículo 25.-. Liquidación del impuesto predial unificado.** *El impuesto predial lo liquidará anualmente la Secretaría de Hacienda Municipal sobre el avalúo catastral vigente para el respectivo año fiscal. El cálculo del impuesto se hará de acuerdo con la clasificación y tarifas señaladas en el presente Estatuto.*

Con relación a la tarifa del impuesto predial, el Acuerdo 021 del 23 de diciembre de 2016, modificó el artículo 1° del Acuerdo 015 de 2012, que modificó el artículo 24 del Acuerdo 010 de 2009, así:

**“Artículo 24.- Tarifas.** 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:

**1. Sector Urbano Residencial y Sector Rural**

<b>RANGOS DE AVALUOS</b>	<b>TARIFA POR 1000</b>
Para predios menores a 7 S.M.M.L.V	5
> 7 S.M.M.L.V y < = 24 S.M.M.L.V	6
> 24 S.M.M.L.V y < = 50 S.M.M.L.V	7
> 50 S.M.M.L.V y < = 100 S.M.M.L.V	8
> 100 S.M.M.L.V y < = 150 S.M.M.L.V	9
Para predios mayores a 150 S.M.M.L.V	12

**2. Urbanizados no Construidos y Urbanizables no Urbanizados**

<b>RANGOS DE AVALUOS</b>	<b>TARIFA POR 1000</b>
Sobre cualquier avalúo	20

**3. Predios Comerciales, Industriales e Institucionales (Urbanos y Rurales)**

<b>RANGOS DE AVALUOS</b>	<b>TARIFA POR 1000</b>
Sobre cualquier avalúo	8.5

**4. Predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso.**

<b>RANGOS DE AVALUOS</b>	<b>TARIFA POR 1000</b>
Sobre cualquier avalúo	16

**Parágrafo 1°.-** Se consideran Lotes urbanos No edificados aquellos cuya área de construcción sea inferior al 10% del área total del predio, salvo que se trate zona de recreación o vías autorizadas por la Oficina de Planeación Municipal, acorde con el plan vial y campos deportivos y recreativos sin ánimo de lucro, los que pagarán con las tarifas de los urbanos construidos.

**Parágrafo 2°.-** Se gravarán como Comerciales, Industriales, Servicios e Institucionales aquellos inmuebles tanto urbanos como rurales donde se desarrollen actividades económicas, industriales, servicios o Institucionales cuya área de utilización para dichas actividades, sea igualo superior al 50% del área total del inmueble.

**Parágrafo 3°.-** Se gravarán con las tarifas del sector urbano residencial aquellos lotes urbanizados no construidos y los urbanizables no urbanizados, que por impedimentos las empresas prestadoras de los servicios públicos de primera necesidad no hayan accedido sus redes a los mismos o que por razones topográficas la oficina de planeación se abstenga de la licencia de construcción correspondiente.

**Parágrafo 4°.-** Cuando en los inmuebles clasificados como recreacionales, de

*conformidad con el Artículo 86 de la Resolución 70 de 2011 del IGAC, se desarrollen actividades que estén gravadas con el impuesto de industria y Comercio y quien desarrolle las actividades se encuentre inscrito como contribuyente de este impuesto en el Municipio, el Impuesto Predial Unificado de estos predios se liquidará a la tarifa del numeral 3 de este artículo.”*

El impuesto predial unificado, conforme las normas citadas en precedencia, es un tributo de carácter municipal, cuya administración corresponde a cada ente territorial en forma independiente, para el caso particular del Municipio Villeta – Cundinamarca, a la Secretaría de Hacienda Municipal; es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el ente municipal y se genera por la existencia del predio, se causa el 1º de enero del respectivo año gravable, su período gravable es anual (1º de enero a 31 de diciembre), el sujeto activo es el Municipio de Villeta y el pasivo es la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de predios ubicados en la referida jurisdicción y están obligados a presentar la declaración del impuesto los propietarios o poseedores de los predios y en caso que el mismo pertenezca a varias personas, la presentación de la declaración por una libera de dicha obligación a las demás, independientemente de la responsabilidad de cada una por el impuesto, intereses y sanciones en proporción a la cuota parte o derecho que tengan en la propiedad.

La liquidación del pago del referido impuesto se efectúa teniendo en consideración la base gravable que corresponde al valor del avalúo catastral.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional, sentencia C-876-2002, M.P Dr. Álvaro Tafur Galvis, ha considerado que:

*“[...] El sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario etc., quien pague el impuesto no puede alegar pago de lo no debido), mientras que el contribuyente del impuesto de patrimonio es determinado, porque aquel que figure inscrito como titular de derechos reales sobre el inmueble, en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, debe incluir el valor del bien en su patrimonio fiscal.”*

El carácter de sujeto pasivo tributario deriva del nacimiento de una obligación tributaria, la cual, de acuerdo al precedente jurisprudencial de la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, corresponde a las conocidas *propter rem*<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Sentencia del 7 de marzo de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás, expediente No. 76001-23-31-000-2010-00004-01(20049).

<sup>2</sup> El tratadista Alberto J. Bueres, define las obligaciones *propter rem* como: “una relación que tiene por contenido una prestación de dar, hacer o no hacer, con la particularidad de que la calidad de deudor (o acreedor)

*“[...] es decir, se genera para el contribuyente una prestación de dar, por su vinculación a un derecho real o a un inmueble y sólo en razón de ello. En otras palabras, la obligación nace para el sujeto pasivo del impuesto en función de un derecho real.”*

Conforme lo anterior, el sujeto pasivo tributario debe dar cumplimiento a la obligación derivada del derecho real que ostenta por ser propietario pleno, poseedor, usufructuario o nudo propietario del bien inmueble sobre el que recae el impuesto predial unificado; dicha obligación debe ser cumplida en su parte formal (declaración) y sustancial (pago de la obligación) en forma íntegra.

Así las cosas, determinado el marco normativo, se procede a resolver el problema jurídico planteado, conforme los argumentos de apelación expuestos por la parte demandante:

**(i) Si es procedente la inaplicación en el presente caso del Acuerdo No. 021 del 23 de diciembre de 2016 por medio del cual se modifica el Acuerdo 010 de diciembre de 2009 y el Acuerdo 015 de 2012**

La parte actora señala que el Acuerdo 021 del 23 de diciembre de 2016 se debe inaplicar en el presente caso por cuanto resulta violatorio de la Ley 1450 de 2011 ya que la clasificación de esparcimiento, descanso y condominio no está prevista legalmente, categoría que fue establecida en el Acuerdo 015 de 2012 que fue declarado nulo por el Juzgado 1° Administrativo de Facatativá mediante sentencia del 8 de junio de 2017; aunado a que dicho acuerdo extralimitó el artículo 86 de la Resolución 70 de 2011 del IGAC, dado que está establece una clasificación con fines estadísticos; precisando además que la Administración reprodujo el Acuerdo 015 de 2012 que fue declarado nulo a sabiendas que se adelantaba juicio de nulidad y obtuvo un beneficio económico en períodos fiscales posteriores a pesar de la ilegalidad de la norma reproducida.

La Ley 1437 de 2011 en su artículo 237 señala:

***Artículo 237. Prohibición de reproducción del acto suspendido o anulado.*** *Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.*

---

está ligada a una relación de señorío (propiedad u otros derechos reales, posesión –que según las miras será un hecho o un derecho real– y hasta tenencia).” Lecciones y Ensayos Nro. 90,2012, p.104.

Conforme la norma en cita ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión. En los artículos 238 y 239 del CPACA, se prevé el procedimiento para uno y otro evento. Es decir la norma prohíbe la reproducción de un acto anulado, esto es, poner en vigencia un texto que conserva el efecto jurídico de uno que ha sido retirado del ordenamiento jurídico.

El Consejo de Estado<sup>3</sup> precisó:

“(…)

*La Sala, en oportunidad anterior, precisó que la reproducción de acto suspendido o declarado prohibida “ocurre cuando el texto del nuevo acto es idéntico al anterior o, cuando no siendo así, las disposiciones contenidas en él reproducen sus efectos jurídicos a pesar de haber sido proscritos del ordenamiento jurídico mediante sentencia o auto ejecutoriado”<sup>4</sup>.*

*En la misma providencia señaló que, en estos casos, se aplica el trámite especial previsto en el artículo 239 del CPACA, que consta de tres etapas: (i) la presentación de la solicitud ante el juez que declaró la nulidad; (ii) la decisión sobre la solicitud de suspensión provisional, el traslado de la solicitud a la autoridad que profirió el acto acusado y la citación a la audiencia para proferir la decisión y (iii) la audiencia en la que se resuelve sobre la nulidad del acto.*

*La Sala indicó que en ese trámite especial, “el juez debe limitarse a constatar si el acto administrativo cuya nulidad se solicita reprodujo en su esencia un acto previamente declarado nulo”. En ese sentido, a ese aspecto se limita el análisis de la Sala.*

(…)”

Frente al argumento de apelación se debe señalar que mientras un acto administrativo permanezca en el ordenamiento jurídico sin haber sido objeto de demanda de nulidad goza de presunción de legalidad, es decir, mientras subsista en el ordenamiento continúa produciendo efectos jurídicos.

En el presente caso, no se puede hablar de reproducción de acto anulado porque cuando se expidió el Acuerdo 021 aún no se había declarado la nulidad del Acuerdo 015 de 2012, pues la sentencia del Juzgado 1º Administrativo del Circuito de Bogotá fue proferida el 8 de junio de 2017, y el acuerdo fue expedido el 23 de diciembre de 2016; y no es este el escenario judicial para determinar la reproducción o no de un

---

<sup>3</sup> Sentencia del 21 de marzo de 2018 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Milton Chaves García, expediente No. 50001-23-33-000-2013-00410-01 (22082).

<sup>4</sup> Auto del 3 de agosto de 2016, Exp. 22054, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

acto declarado nulo, pues el ordenamiento legal ha previsto un procedimiento que no puede ser desconocido.

Aunado a lo anterior, se debe señalar que el juez de primera instancia no podía efectuar pronunciamiento alguno sobre la legalidad del Acuerdo 021 de 2016, por cuanto no fue objeto de control de legalidad en el presente proceso, sólo se solicitó su inaplicación, por lo que no podía realizar juicio de valor sobre su validez; sólo establecer si era procedente o no su aplicación.

Conforme lo expuesto, es claro que al no haberse retirado del ordenamiento jurídico el Acuerdo 021 de 2016, y haber sido expedido antes que se declarara la nulidad del Acuerdo 015 de 2012 por parte del Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Facatativá, el municipio de Villeta podía tomarlo como sustento normativo para liquidar el impuesto predial; debiendo precisarse que el referido acto puede ser objeto de control de legalidad si así lo considera los contribuyentes, pero se reitera, mientras no sea declarada su ilegalidad o retirado del ordenamiento jurídico por reproducir un acto que fue declarado nulo en forma definitiva, seguirá produciendo efectos jurídicos y por ende susceptible de aplicación.

Ahora bien, y no obstante lo anterior, en aplicación de la excepción de ilegalidad, pueden ser inaplicados los actos que sean contrarios a la Constitución y la ley. Sobre el particular el Consejo de Estado<sup>5</sup> indicó:

*“(…)*

*2.1.- De conformidad con el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y deben ser aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, las leyes o a la doctrina legal más probable.*

*De ahí que, aquellos actos que resulten contrarios a las leyes, puedan ser inaplicados. Así, la excepción de ilegalidad es una manifestación del principio de legalidad y del sistema jerárquico normativo que rige en Colombia.*

*2.2.- La Corte Constitucional<sup>6</sup> se pronunció sobre la constitucionalidad de dicha norma, y concluyó que la excepción de ilegalidad que de ella se deriva, es ajustada a la Carta Política, en la medida en que garantiza la eficacia del sistema jerárquico del ordenamiento jurídico colombiano.*

*Eso es así, porque la figura permite que, en determinado caso concreto, y para efectos que recaen solo sobre la situación particular que examina el juez*

---

<sup>5</sup> Sentencia del 31 de mayo de 2018 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente No. 08001-23-33-000-2006-00871-01(21911).

<sup>6</sup> Sentencia C-037 de 2000.

*administrativo, puedan inaplicarse aquellos actos que por ser contrarios a las normas de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa.*

*Por eso dijo la Corte-, que aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, pero siempre bajo la idea que si se trata de una infracción de la carta política- excepción de inconstitucionalidad- cualquier funcionario puede acudir a dicho medio de control y que, si se trata de una norma de rango de ley- excepción de ilegalidad-, solo puede hacerlo el juez administrativo.*

*En ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposición constitucional o legal deben subordinarse, se ajusta a nuestra carta y a nuestra tradición constitucional.*

*(...)*

*Todo, porque la naturaleza y definición de la figura supone que las condiciones para su procedencia son, de un lado, que se trate de un acto que vulnere los principios de legalidad y jerarquía normativa, y de otra parte, que este incida o determine en forma directa la legalidad del acto o situación objeto del juicio.*

*2.4.- Sobre ese último aspecto-que incida en la legalidad-, debe recordarse que la excepción no reemplaza al juicio de validez propiamente dicho, y en esa medida, se repite, no podría recaer, con carácter general y definitivo, sobre el acto directamente enjuiciado.*

*Este, como medio exceptivo que es, procede ante situaciones en las que el juez evidencie (bien sea porque las partes lo manifestaron, o porque el estudio del expediente lo lleve a esa conclusión) que para la solución del caso concreto es necesario dejar de aplicar un acto que guarda relación directa con el objeto del litigio, decisión que solo produce efectos en el caso particular, y que **no expulsa a aquel del ordenamiento normativo.***

*En otras palabras, “que la controversia sobre la legalidad o ilegalidad de la norma no es el punto principal del caso, sino apenas un aspecto incidental dentro del [proceso] que se está tramitando<sup>7</sup>.”*

*Esa característica no varió con la entrada en vigencia del CPACA, que en su artículo 148 consagró la excepción de ilegalidad como un medio de control, dentro de la idea del legislador de regularlos o codificarlos de manera integral<sup>8</sup>.*

---

<sup>7</sup> Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Decimoctava edición. Editorial Temis. Bogotá, 2013. Página 346.

<sup>8</sup> Así expresamente se reconoció en la Ponencia para segundo debate del proyecto que se convirtió posteriormente en la Ley 1437 de 2011, y en las memorias presentadas por el Consejo de Estado en el Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (página 308), que puede ser consultado en el siguiente link: [file:///C:/Users/asanchezg/Downloads/Memorias-%20Seminario%20Int'l%20\(feb-2011\)%20Presentaci%C3%B3n%20Ley%201437.pdf](file:///C:/Users/asanchezg/Downloads/Memorias-%20Seminario%20Int'l%20(feb-2011)%20Presentaci%C3%B3n%20Ley%201437.pdf)

(...)

*Todo, dado el carácter excepcional de la figura, que impide que recaiga sobre actos respecto de los cuales ya existe un pronunciamiento judicial, que declaró su legalidad, siempre que en ambos casos se presenten los mismos supuestos, atendiendo los efectos propios de la cosa juzgada, en sentencias de esa naturaleza -artículo 189 del CPACA-.*

*Recuérdese que, al juez contencioso le está permitido inaplicar una norma o un acto administrativo, porque es este el competente para conocer de los juicios de legalidad de los mismos y el único habilitado para despojarlos de manera **definitiva** de la presunción de legalidad, luego, también debe ser este quien levante **temporalmente** dicha presunción. Lógica que responde al aforismo de “quien puede lo más, puede lo menos”.*

*2.6.- Cabe agregar que, con todo y esas limitaciones, la excepción de ilegalidad supone, por **regla general**, un juicio sobre la base de la confrontación de dos normas: una contenida en un acto administrativo y la otra -regla o principio- en el ordenamiento de carácter superior, razón por la que cuestiones de orden fáctico son, en principio, ajenos a este medio de control, habida cuenta de su ejercicio excepcional y particular, lo que supone que aspectos probatorios, su aporte, regularidad, conducencia, pertinencia, contradicción, apreciación, en síntesis la demostración de los hechos sean ajenos a él, amén de que su incidencia en el juicio de valor que debe hacer el Juez para inaplicar el acto administrativo, tiene que ser directa y no por vía de inferencia.*

(...)

Conforme la jurisprudencia en cita, la excepción de ilegalidad se utiliza por el operador judicial cuando el acto administrativo genere vulneración de los principios de legalidad y jerarquía normativa, y que ese acto incida de manera directa en la legalidad del acto administrativo que es objeto de juicio; debiendo precisarse que la excepción de ilegalidad no reemplaza el juicio de legalidad.

Siguiendo el derrotero de la Alta Corporación, la excepción de ilegalidad procede a petición de parte, o cuando el estudio del juez lo lleve a la conclusión que para la solución del caso concreto se debe dejar de aplicar un acto que guarda relación directa con el acto administrativo objeto de estudio, decisión que no retira del ordenamiento jurídico aquel acto, solo se deja de aplicar en el caso particular.

En ese orden, se proceda a analizar si en el presente caso es viable la aplicación de la excepción de ilegalidad respecto del Acuerdo 021 del 23 de diciembre de 2016, base normativa de los actos administrativos demandados.

El artículo 338 de la Constitución Política dispone:

---

En dichos textos se dijo, que este fue introducido expresamente por el artículo 148 del nuevo código, pero siempre ha existido en el modo de control por excepción, tanto de la Constitución como de la ley.

**“Artículo 338.** *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.*

Conforme la norma en cita, los tributos deben estar revestidos de los principios de legalidad y certeza tributaria, esto es, que los órganos de elección popular, dentro de sus competencias, fijen de manera directa los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, y que la determinación de dichos elementos se haga con claridad y precisión, porque de lo contrario, se generaría inseguridad jurídica al momento de la aplicación de las normas.

Sobre el artículo 338 de la Constitución Política la Corte Constitucional en sentencia C-413 de 1996, señaló:

“(…)

*Ante lo afirmado en la demanda, es necesario destacar que el aludido precepto constitucional no tiene el sentido de concentrar en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo, incluidos los que establezcan las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, pues ello implicaría, ni más ni menos, el desconocimiento del ámbito propio e inalienable que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios.*

(…)

*Cuando la Constitución estatuye que tales competencias de los cuerpos de elección popular habrán de ser ejercidas de acuerdo con la ley no está dando lugar a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. Este, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de*

*las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar.*

*Por eso, el mismo artículo 338 de la Constitución, que el demandante estima violado, dispone con claridad que no solamente la ley sino las ordenanzas y los acuerdos son los actos que consagrarán directamente los elementos de los tributos. Tal competencia está deferida, pues, según que el gravamen sea nacional, departamental, distrital o municipal, al Congreso, a las asambleas y a los concejos.*

(...)

*Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios - como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución.*

(...)"

Por su parte, sobre la autonomía de las entidades territoriales la Corte Constitucional en sentencia C-495 de 1998 precisó:

“(...)

*La Constitución institucionalizó el concepto de autonomía, con el fin de acentuar y fortalecer la descentralización territorial, de modo que las entidades territoriales gocen de un ámbito de libertad e independencia política, administrativa y fiscal, para la gestión de sus propios intereses, aunque bajo las limitaciones que se derivan de la Constitución y las que el legislador puede imponer respetando el núcleo o la esencia de dicha autonomía.*

*Conforme al art. 287 de la Constitución es expresión de la autonomía el reconocimiento de las facultades que poseen las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias específicas acordes con la libertad de gestión de sus intereses, y administrar sus propios recursos, sea que éstos provengan de los tributos que establezcan o de la participación en las rentas nacionales, con el propósito de atender a la realización de los cometidos que se les han asignado (...)"*

Sobre la competencia de las entidades territoriales para fijar los elementos del tributo el Consejo de Estado<sup>9</sup> señaló:

“(…)

***Facultad impositiva de las entidades territoriales. Reiteración jurisprudencial<sup>10</sup>***

*En relación con la facultad impositiva de las entidades territoriales, la Sección ha precisado:*

*De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales.*

*El artículo 338 de la Constitución Política dispone:*

(…)

*De la norma transcrita se advierte que los órganos de representación popular deben fijar directamente los elementos del tributo. De este mandato se desprenden dos de los principios rectores del sistema tributario, a saber: el de legalidad tributaria y el de certeza de los tributos<sup>11</sup>.*

(…)

*En relación con la regulación del impuesto predial, se debe señalar lo siguiente: Conforme con el artículo 2 de la Ley 44 de 1990, el impuesto predial unificado fue establecido como impuesto del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios, a través de su órgano ejecutivo.*

*A su vez, el artículo 3 ib., dispuso que la base gravable del impuesto predial será el avalúo catastral o el autoavalúo de los bienes cuando se estableciera la declaración anual de dicho tributo.*

*El artículo 4 ib., al regular la tarifa del impuesto, dispuso:*

---

<sup>9</sup> Sentencia del 28 de febrero de 2019 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, expediente No. 05001-23-31-000-2012-00870-01 [22036].

<sup>10</sup> Ver entre otras, sentencias de 9 de julio de 2009, Exp. 16544, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 24 de noviembre de 2016 Exp. 21120 y de 17 de julio de 2017, Exp. 20302, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, de 22 de marzo de 2012, Exp.18842, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 29 de octubre de 2014, Exp. 19514, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y de 12 de diciembre de 2014. Exp. 19037, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>11</sup> El principio de legalidad tributaria exige que sean los órganos de elección popular los que de manera directa señalen los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, esto es, los elementos esenciales del tributo. Por excepción, respecto de la tarifa de las tasas y contribuciones, el artículo 338 *ibidem* autoriza que se atribuya la competencia de fijarla a las autoridades administrativas, siempre que en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo se fije el sistema y el método para determinarla. El principio de certeza tiene la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén establecidos de manera inequívoca en la ley, ordenanza o acuerdo, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa. (Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2012).

*«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; [Subraya la Sala] [...]»*

*Por su parte, los artículos 6 y 7 ib., disponen, en su orden, que el impuesto predial no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior; y que el valor de los avalúos catastrales se ajustará anualmente a partir del 1º de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del CONPES<sup>12</sup>.*

*Así pues, entre otros elementos, la tarifa debe fijarse en relación con el avalúo catastral o, lo que es lo mismo, es un porcentaje de la base gravable<sup>13</sup>, aspecto que corresponde regular a los concejos municipales a través de los respectivos acuerdos.*

*La Sala ha señalado que las entidades territoriales gozan de autonomía para regular el impuesto predial dentro de los límites de la Constitución y la ley; el Congreso de la República es autónomo para regular el impuesto predial, de manera general, sin vaciar la competencia normativa establecida por la Constitución a favor de las entidades territoriales<sup>14</sup>.*

*(...)»*

Respecto del impuesto predial la Ley 44 de 1990 estableció los parámetros legales para la determinación del gravamen, y estableció en su artículo 4, que fue modificado por la Ley 1450 de 2011, que la tarifa del impuesto predial sería fijada por los respectivos concejos municipales, la cual podía oscilar entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo, caso en el cual, se debían tener en cuenta factores tales como lo estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro, el rango de área, el avalúo catastral.

---

<sup>12</sup> El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del IPC, determinado por el DANE, para el período comprendido entre el 1º de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

<sup>13</sup> Ver sentencia de 4 de febrero de 2010, Exp. 16634, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>14</sup> Sentencia del 24 de octubre de 2013, Exp. 18394, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada en sentencia del 9 de marzo de 2017, Exp. 19243, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

En esas condiciones, la Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011, constituye la ley marco o la ley de autorización respecto de la cual los entes territoriales, determinarían en el ámbito de su autonomía, los elementos del impuesto predial, sin que ello implique cercenación de su autonomía fiscal, pues los municipios y departamentos no pueden a su arbitrio establecer los elementos del tributo, necesitan una ley que los autorice y le establezca parámetros para el efecto.

En el presente caso, el Municipio de Villeta a través del Acuerdo 010 de 2009, por medio del cual se adopta el Estatuto de Rentas, procedimiento tributario y régimen sancionatorio para el municipio, estableció que el impuesto predial se causaría el 1° de enero del respectivo año gravable, que la base gravable sería el avalúo catastral, y clasificó los predios en urbanos y rurales.

El Concejo Municipal expidió el Acuerdo 021 de 23 de diciembre de 2017 por medio del cual modificó los Acuerdos 010 de 2009 y 015 de 2012, estableciendo tarifas del impuesto predial, teniendo en cuenta el avalúo catastral, para el sector urbano residencial y sector rural, para los bienes urbanizados no construidos y urbanizables no urbanizados, para los predios comerciales, industriales e institucionales (urbanos y rurales) y para los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso, determinando para éste último grupo una tarifa del 16 por mil sobre cualquier avalúo.

El ente municipal determinó que para el año 2017 el predio de propiedad del demandante, identificado con cédula catastral 00-02-006-0393-801, Parcela 22 del Conjunto Campestre “Los Cámbulos”, se encontraba clasificado en el grupo “Predios recreacionales, Condominios y demás destinados al Esparcimiento y Descanso”, por lo que el impuesto predial debía liquidarse a la tarifa del 16 por mil.

Examinado el Acuerdo 021 de 2016, se advierte que fue expedido por el Concejo de Villeta estableciendo la tarifa del impuesto predial para los predios ubicados en el municipio, dependiendo de la clasificación del inmueble y de su avalúo catastral, ejercicio que se efectuó en el marco de la autonomía territorial de los entes territoriales, pero sin que sea dable olvidar que dicha autonomía está delimitada por la ley de autorización, esto es, la Ley 44 de 1990, modificada por el Ley 1450 de 2011.

Se constata que el Acuerdo 021 de 2016 sustentó la clasificación de los predios recreacionales, condominios y los demás destinados al esparcimiento y descanso

en el artículo 86 de la Resolución 70 del IGAC; debiendo precisarse que la Ley 14 de 1983<sup>15</sup>, por medio de la cual se fortalece el fisco de las entidades territoriales, determinó que las autoridades catastrales tendrían 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; y estableció que las labores catastrales estarían sometidas a las normas técnicas establecidas por el IGAC, y dicha entidad expidió la Resolución No. 70 de 2011, por medio de la cual se reglamentó técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral, estableciendo:

***“Artículo 84.- Elementos evaluables. - Los elementos evaluables para fijar el valor catastral son el terreno y las construcciones y/o edificaciones.***

***Parágrafo: En ningún caso la maquinaria agrícola e industrial, los cultivos y los inmuebles por destinación harán parte de la determinación del avalúo catastral.***

***Artículo 85.- Clasificación catastral de los predios por su ubicación. - Según su ubicación, los predios se clasifican catastralmente como:***

- a) *Predios urbanos.*
- b) *Predios rurales.*

***Parágrafo: Dentro de la anterior clasificación estarán comprendidos los predios ubicados en suelos de expansión urbana de acuerdo con lo definido por la autoridad competente. Estos suelos se tendrán en cuenta para la elaboración de los estudios de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas.***

***Artículo 86.- Clasificación catastral de los predios por su destinación económica. - Los predios, según su destinación económica, se clasificarán para fines estadísticos en:***

***A. Habitacional: Predios destinados a vivienda. Se incluyen dentro de esta clase los parqueaderos, garajes y depósitos contenidos en el reglamento de propiedad horizontal, ligado a este destino.***

---

<sup>15</sup>ARTICULO 3o. 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.

ARTICULO 4o. A partir del 1o. de enero de 1984 para los fines de la formación y conservación del catastro, el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas.

Los terrenos y las edificaciones, o las fracciones de área de unos y de otros, en el caso que no fueren del todo homogéneos respecto a su precio, se clasificarán de acuerdo con las categorías de precio que defina el Gobierno Nacional en todo el país.

(...)

ARTICULO 12. Las labores catastrales de que trata la presente Ley se sujetará en todo el país a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

En cumplimiento de lo anterior el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" ejercerá las labores de vigilancia y asesoría de las demás entidades catastrales del país.

*B. Industrial: Predios en los cuales se desarrollan actividades de elaboración y transformación de materias primas.*

*C. Comercial: Predios destinados al intercambio de bienes y/o servicios con el fin de satisfacer las necesidades de una colectividad.*

*D. Agropecuario: Predios con destinación agrícola y pecuaria. E. Minero: Predios destinados a la extracción y explotación de minerales.*

*F. Cultural: Predios destinados al desarrollo de actividades artísticas e intelectuales.*

*G. Recreacional: Predios dedicados al desarrollo o a la práctica de actividades de esparcimiento y entretenimiento.*

*H. Salubridad: Predios destinados a clínicas, hospitales y puestos de salud.*

*I. Institucionales: Predios destinados a la administración y prestación de servicios del Estado y que no están incluidos en los literales de éste artículo.*

*J. Educativo: Predios destinados al desarrollo de actividades académicas.*

*K. Religioso: Predios destinados a la práctica de culto religioso.*

*L. Agrícola: Predios destinados a la siembra y aprovechamiento de especies vegetales.*

*M. Pecuario: Predios destinados a la cría, beneficio y aprovechamiento de especies animales.*

*N. Agroindustrial: Predios destinados a la actividad que implica cultivo y transformación en los sectores agrícola, pecuario y forestal.*

*O. Forestal: Predios destinados a la explotación de especies maderables y no maderables.*

*P. Uso Público: Predios cuyo uso es abierto a la comunidad y que no están incluidos en los literales anteriores.*

*Q. Servicios Especiales: Predios que genera alto impacto ambiental y/o Social. Entre otros, están: Centro de Almacenamiento de Combustible, Cementerios, Embalses, Rellenos Sanitarios, Lagunas de Oxidación, Mataderos, Frigoríficos y Cárceles.*

**Parágrafo 1:** *Esta clasificación podrá ser objeto de subclasificación de acuerdo con lo establecido mediante reglamento del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”.*

**Parágrafo 2:** *En los casos de existir diversas destinaciones en un mismo predio, se clasificará atendiendo aquella actividad predominante que se desarrolle, para*

*lo cual se aplicará el criterio de tomar la mayor área de terreno y /o construcción.*

**Parágrafo 3:** *Para fines catastrales y estadísticos los lotes se clasificarán de acuerdo con su grado de desarrollo, así:*

*R. Lote urbanizable no urbanizado: Predios no construidos que estando reglamentados para su desarrollo, no han sido urbanizados.*

*S. Lote urbanizado no construido o edificado: Predios no construidos que cuentan con algún tipo de obra de urbanismo.*

*T. Lote No Urbanizable: Predios que de conformidad con la reglamentación no se permite su desarrollo urbanístico.*

*La clasificación de lotes se anotará en los documentos catastrales.*

Se debe señalar que la clasificación establecida en el artículo 86 de la Resolución 70 de 2011 del IGAC, base de la clasificación de predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso para determinar la tarifa del impuesto predial en el 16 por mil en el Municipio de Villeta a través del Acuerdo 021 de 2016, está basada en la destinación económico del inmueble, elemento que no está establecido en la Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011, para fijar la tarifa del impuesto, porque si bien, dicha disposición señala que la tarifa deberá establecerse en cada municipio teniendo en cuenta **factores tales como**, la estratificación socioeconómica, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad en la formación o actualización del catastro, el rango del área, y el avalúo catastral, tal expresión, contrario a lo señalado por el juez de primera instancia, no puede entenderse de forma literal como enunciativa, pues ello implicaría que cualquier factor que a bien tenga establecer la administración en el marco de su autonomía territorial, que se escape de lo establecido por el legislador, sería fundamento para determinar la tarifa del impuesto, lo cual, no puede ser al arbitrio del ente territorial, pues como se señaló en precedencia, dicha autonomía está delimitada por la ley de autorización.

En ese orden, la Ley 44 de 1990 señala varios factores a tener en cuenta para la fijación de la tarifa, y el Acuerdo 021 de 2016 tiene en cuenta la clasificación y uso del suelo, y el avalúo catastral; y adiciona un factor que no está establecido en la Ley, y es la destinación económica del predio, al establecer la tarifa del 16 por mil a los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso, clasificación que fue establecida por el IGAC no para establecer el avalúo

del predio, sino para efectos estadísticos, pues así se indica de forma textual en el artículo 86 de la Resolución 70 de 2011; debiendo precisarse que la misma resolución en el artículo 84 establece que los elementos avaluables para fijar el valor catastral de los inmuebles son el terreno, las construcciones y las edificaciones, por lo que la destinación económica no influye en el valor catastral.

No puede tomarse la destinación económica del inmueble para fijar la tarifa del impuesto predial, cuando dicho factor no ha sido establecido por el legislador para la liquidación del gravamen, sin que pueda el ente territorial establecer la tarifa basándose en un factor que no está en el marco de la ley de autorización, esto es, la Ley 44 de 1990; aunado a que la clasificación de predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso no fue definida en el Acuerdo 021 del 23 de diciembre de 2016.

Adicionalmente, se debe señalar que el impuesto predial se debe determinar con base en las características físicas del inmueble, dada la naturaleza real del gravamen, por lo que la destinación económica del predio no constituye un factor o elemento físico para establecer la tarifa, pues no se relaciona con su estratificación, avalúo catastral, área, uso del suelo, factores que permiten establecer las características reales de los bienes inmuebles y que fueron fijados en la Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011.

Por lo expuesto, se constata, tal como lo indica el apelante, que el Acuerdo 021 de 2016 fijó la tarifa del impuesto predial del municipio de Villeta tomando como base un factor que no fue establecido en la Ley 44 de 1990, la destinación económica, y determinó una tarifa del 16 por mil para los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso, no siendo dicho factor identificado de la realidad física de los inmuebles, y por ende se escapa de los factores que fueron determinados por el legislador para tal fin.

En consecuencia, el Acuerdo 021 de 23 de diciembre de 2016 vulnera el artículo 338 de la Constitución Política y el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011, pues la facultad impositiva de los municipios debe sujetarse a la ley, que, se insiste, solo autoriza fijar la tarifa a los concejos de los municipios con base en los factores establecidos en la ley, por lo que el ente territorial en pro de su autonomía fiscal no puede a su arbitrio fijar la tarifa con base en factores no dispuestos para el efecto, por lo que resulta aplicable la excepción de ilegalidad frente a dicho acto, y por ende su inaplicación al caso concreto.

Determinado lo anterior, para la Sala la Factura No. 2017002650 expedida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Villeta, por medio de la cual, se liquidó el impuesto predial del año gravable 2017 del predio de propiedad del demandante, y el Oficio No. SHM-300-2017-316 de 28 de marzo de 2017 que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la primera, están viciados de nulidad, porque se expidieron con fundamento en el Acuerdo 021 del 23 de diciembre de 2016 que modificó los Acuerdos 010 de 2009 y 015 de 2012, y fijó la tarifa del 16 por mil a los predios recreacionales, condominios y demás destinados al esparcimiento y descanso, tomando como base el factor de destinación económica, no fijado en la ley para el efecto.

Lo anterior, permite concluir que **prospera el argumento de apelación analizado**, y se abstiene de resolver los restantes problemas jurídicos planteados, lo que trae como consecuencia que se **revoque la sentencia apelada**, y en su lugar, se declare de oficio la excepción de ilegalidad del Acuerdo 021 del 23 de diciembre de 2016, y por ende su inaplicación al presente caso y se declare la nulidad de los actos administrativos demandados.

Ahora bien, en la demanda se solicita como restablecimiento del derecho que el Municipio de Villeta devuelva en su totalidad el valor pagado sin fundamento jurídico por concepto del impuesto predial del año gravable 2017 respecto del predio Parcela 22 de propiedad del demandante, esto es, la suma de \$3.702.135.

La Sala advierte que la parte demandante no cuestiona la sujeción pasiva respecto del impuesto predial del año 2017, sino la tarifa aplicable por la Administración en virtud del Acuerdo 021 del 23 de diciembre de 2016, por lo que reconoce su obligación tributaria respecto del predio Parcela 22 del Conjunto Campestre “Los Cámbulos” del Municipio de Villeta.

En esa medida, como quiera que no es procedente tener en cuenta la tarifa prevista en el referido acuerdo por la inaplicación que se declarará en el presente caso, sino la dispuesta en la norma anterior, esto es el Acuerdo 010 de 2009, como restablecimiento del derecho se ordenará al Municipio de Villeta –Cundinamarca que efectúe respecto del predio Parcela 22 del Conjunto Campestre “Los Cámbulos”, de propiedad del señor Mario Alfonso Vargas Álvarez una nueva liquidación del impuesto predial del año gravable 2017, teniendo en cuenta para el efecto las tarifas y la clasificación de predios dispuestas en el Acuerdo 10 de 2009, así como la naturaleza del inmueble del demandante; y si conforme la liquidación

efectuado se genera un pago en exceso a favor del señor Vargas Álvarez, proceder a su devolución en los términos de los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario.

Respecto de la condena en costas, y aplicando la posición jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>16</sup>, de conformidad con las reglas previstas en los numerales 4° y 8° del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, que prevén la condena en costas a la parte vencida cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, y que habrá lugar a éstas cuando aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, la Sala verifica que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la parte demandada, **por lo que no se le condenará en costas.**

Finalmente, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo No. PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, por medio del cual prorrogó la suspensión de términos, amplió sus excepciones y adoptó otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor, disponiendo en su artículo 5°, entre otras, como excepción a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo, los procesos que se encuentran en estado de dictar sentencia, así como sus aclaraciones y adiciones; y que dichas decisiones se notificaran electrónicamente, pero los términos para su control o impugnación seguirán suspendidos hasta tanto el Consejo Superior así lo disponga; razón por la cual la presente sentencia se notificará a las partes vía correo electrónico.

**En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

#### **FALLA**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia del dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Tercero (3°) Administrativo del Circuito de Facatativá, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>16</sup> Sentencia del 6 de julio de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente No. 25000-23-37-000-2012-00174-01, y sentencia del 30 de agosto de 2016 del Consejo de Estado – Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 050012333000201200490-01 [20508].

**SEGUNDO: En su lugar:**

**A) DECLÁRASE de oficio la Excepción de Ilegalidad** del Acuerdo 021 del 23 de diciembre de 2016, por medio del cual se modifican los Acuerdos 010 de 2009 y 015 de 2012, y se dispone su inaplicación en el presente caso.

**B) DECLÁRASE** la nulidad de la Factura No. 2017002650, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda de Villeta liquidó el impuesto predial unificado del año gravable 2017 para el predio identificado con la cédula catastral 00-02-006-0393-801, correspondiente a la Parcela 22 del Conjunto Campestre “Los Cámbulos” en el Municipio de Villeta; y del Oficio No. SHM-300-2017-316 de 28 de marzo de 2017, mediante el cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la anterior factura, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**C) Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, ORDÉNASE** al Municipio de Villeta –Cundinamarca efectuar respecto del predio Parcela 22 del Conjunto Campestre “Los Cámbulos”, de propiedad del señor Mario Alfonso Vargas Álvarez, una nueva liquidación del impuesto predial del año gravable 2017, teniendo en cuenta para el efecto las tarifas y la clasificación de predios dispuestas en el Acuerdo 10 de 2009, así como la naturaleza del inmueble del demandante; y si conforme la liquidación efectuada se genera un pago en exceso a favor del señor Vargas Álvarez, proceder a su devolución en los términos de los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario.

**TERCERO:** No se condena en costas a la parte vencida, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO:** Reconócese personería al Dr. Andrés Mauricio Ramos Zabala como apoderado de la parte demandada, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folio 124.

**QUINTO:** De conformidad con lo previsto en el artículo 5° del Acuerdo No. PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, **NOTIFIQUESE** electrónicamente la presente providencia así:

- A la parte demandante, quien actúa a través del Dr. Juan Manuel Charry Urueña, a los correos [jcharry@charrymosquera.com.co](mailto:jcharry@charrymosquera.com.co) y [agoyeneche@charrymosquera.com.co](mailto:agoyeneche@charrymosquera.com.co),

- Al Municipio de Villeta – Cundinamarca, quien actúa a través del Dr. Andrés Mauricio Ramos Zabala a los correos [contactenos@villeta-cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@villeta-cundinamarca.gov.co) y [notificacionesjudiciales@villeta-cundinamarca.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@villeta-cundinamarca.gov.co).

- Al Ministerio Público al correo [djbernal@procuraduria.gov.co](mailto:djbernal@procuraduria.gov.co).

**SEXTO:** En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

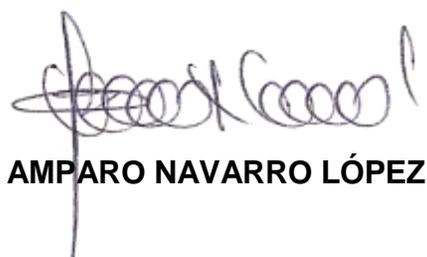
### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha.  
Las firmas del documento son digitalizadas y se incorporan por cada magistrado.

### **LOS MAGISTRADOS**



**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**



**LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO**