TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Ibagué, diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018)

EXPEDIENTE:	73001-23-33-005-2018-00183-00
ACCIÓN:	CONTROL DE LEGALIDAD
DEMANDANTE:	GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ-CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUÉ

Procede la Sala a dictar el fallo que en derecho corresponda, sobre la legalidad del Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018 *"Por medio del cual se adoptan medidas para la liquidación del impuesto predial del año 2018, se modifica el artículo 3° del Acuerdo 032 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*.

1. ANTECEDENTES

El Gobernador del Departamento del Tolima, en ejercicio de la atribución conferida por el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, remitió a esta Corporación el Acuerdo mencionado, solicitando que se declaren fundadas las objeciones que contra él formuló y que serán determinantes en la parte considerativa.

Admitida la demanda, vinculados el Alcalde de Ibagué y el Concejo Municipal de esta ciudad, y fijado este proceso en lista conforme al artículo 121 de la ley 1333 de 1986, compete a la Sala emitir el fallo correspondiente.

Resulta pertinente mencionar que en atención a que el inicial magistrado ponente se declaró impedido para conocer del presente asunto, se debió conformar Sala con el Dr. José Aleth Ruiz Castro, para los solos efectos de resolver el aludido impedimento, de manera que la adopción de la presente decisión será en Sala Dual, conformada por el Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y el suscrito.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Esta corporación es competente para resolver la presente controversia, tal como lo establece el artículo 151 numeral 4 del CPACA, en concordancia con el artículo 82 de la Ley 136 de 1994.

2.2. SOBRE EL CONTROL DE LEGALIDAD O CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS APROBADOS POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES

La Constitución Política, en el artículo 305, numeral 10, señala que compete al gobernador: *"Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez"*.

Tal disposición fue desarrollada en la Ley 136 de 1994, la cual en su canon 82, prevé: *"Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos."*

Scanned by CamScanner

El gobernador, entonces, puede revisar los acuerdos municipales, una vez sancionados por el alcalde respectivo, con cara a verificar su legalidad y constitucionalidad. Sobre el tema, el artículo 305 numeral 10, señala:

> *"ARTÍCULO 305. Son atribuciones del gobernador: (...)*
>
> *10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez."*

De igual manera la Ley 136 de 1994, dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, por lo tanto le atribuye al gobernador la siguiente función:

> *"Artículo 82º.- Revisión por parte del Gobernador. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos."*

De las normas citadas se desprende que el gobernador tiene la función de adelantar una revisión jurídica de dichos acuerdos, una vez sean sancionados por el Alcalde Municipal a fin de que se verifique su legalidad y constitucionalidad.

2.3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

El Gobernador del Tolima, finca sus objeciones es los siguientes hechos:

2.3.1. Que el Concejo Municipal de Ibagué expidió el Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018, *"Por medio del cual se adoptan medidas para la liquidación del impuesto predial del año 2018, se modifica el artículo 3° del Acuerdo 032 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*, el cual fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 26 del mismo mes y año.

2.3.2. Que al efectuarse el correspondiente estudio de legalidad sobre el mencionado Acuerdo, se observó que con él se contravinieron normas de rango constitucional y legal, las cuales fueron inobservadas tanto por el Concejo Municipal al momento de su aprobación, como por el Alcalde Municipal cuando lo sancionó.

2.4. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Con el Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018, se señalan como vulneradas las siguientes normas:

- Los artículos 313, 317 y 338 de la Constitución Política.
- Los artículos 92, 173, 174, 175, 176, 179, 180, 182 y 186 del Decreto-Ley 1333 de 1986.
- Los artículos 3, 5, 6, 8 y 10 de la Ley 14 de 1983.
- Los artículos 3, 6 y 16 de la Ley 44 de 1990.
- El artículo 32 de la Ley 136 de 1994.
- El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Scanned by CamScanner

- El artículo 2.2.2.1.24 del Decreto 1170 de 2015.

Argumenta el mandatario actor, que el acto acusado no debió ser expedido por el Concejo Municipal de Ibagué, en razón a que la actualización catastral realizada por el IGAC, es el único insumo requerido por la ley para el cobro del impuesto predial y que quien está legitimado legalmente para aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, es el Gobierno Nacional, tal y como lo disponen el artículo 10° de la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1170 de 2015, de manera que el acuerdo demandado resultaba nulo por haber sido expedido sin falta de competencia y con extralimitación de funciones.

3.2. En estas diligencias intervinieron varias entidades y ciudadanos, que en resumen indicaron:

3.2.1. CIUDADANO JULIO CESAR MONTAÑEZ ROA

Señaló que el Acuerdo cuestionado se ajustaba al ordenamiento jurídico, por cuanto fue expedido atendiendo los principios constitucionales que rigen nuestra organización política, en especial, los de Estado Unitario, Seguridad Jurídica, Autonomía de las Entidades Territoriales y, Equidad y Generalidad Tributaria.

Adujo que la interpretación que el Gobernador hacía de los artículos 8° y 10° de la Ley 14 de 1983 y del artículo 2° de la Resolución N° 73-000-0036 del 21 de diciembre de 2017, expedida por la IGAC, resultaba inconstitucional por cuanto con ella, el legislador se estaría entrometiendo en la administración de recursos del municipio y el monto de las tarifas de cada predio, lo cual correspondía definirlo únicamente al propio ente territorial, de acuerdo con las circunstancias económicas específicas tanto de la municipalidad, como de los contribuyentes, de manera que tal afirmación desconocería el principio de autonomía de las entidades territoriales, en beneficio del centralismo absoluto.

Afirmó que si bien era cierto, el artículo 8° de la Ley 14 de 1983 señalaba que los avalúos catastrales entraban en vigencia el primero de enero del año siguiente al que habían sido hechos, ello no implicaba que los mismos, de manera forzada, constituyeran la base gravable del impuesto predial, por cuanto tal instrumento de medición podía ser usado para múltiples fines; como conocer el valor fiscal de los predios, determinar la renta o ganancia ocasional, liquidar la renta presuntiva, liquidar el patrimonio líquido, conocer la base gravable del impuesto de timbre, liquidar los impuestos a la riqueza, renta y complementarios y conocer el valor mínimo de venta de los predios, así que como la Ley no disponía que necesariamente debiera aplicarse el avalúo catastral y, mucho menos, el del año anterior, a efectos de liquidar el impuesto predial, el municipio accionado no se encontraba en la obligación de hacerlo.

Sostuvo que la Resolución N° 73-000-0036 expedida por el IGAC debía ser inaplicada por ilegalidad, como quiera que solo se ocupó de la actualización catastral de los sectores 02, 08, 10, 12 y 13 de los predios de la ciudad, que equivalen al 50% del municipio, dejando por fuera entonces el 50% restante, de manera que no podía ser un criterio válido a tener en cuenta para fijar la base gravable del impuesto predial del año 2018, pues además de resultar desproporcionado, sería desigual.

3.2.2. CIUDADANO HERNANDO ÁLVAREZ URUEÑA

Manifestó que debía declararse la prejudicialidad, por cuanto existían otros procesos pendientes de adoptar la correspondiente decisión y que,

Scanned by CamScanner

eventualmente, podrían incidir en el caso sometido a examen, en tanto se había solicitado la nulidad de la Resolución expedida por el IGAC y que, inicialmente, había servido de base para liquidar el impuesto predial del año 2018, razón por la que resultaba determinante esperar a las resultas de los mismos, a efectos de adoptar el fallo más ajustado a derecho posible.

3.2.3. PROCURADURÍA JUDICIAL 163 DELEGADA PARA ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

La delegada fiscal sostuvo que correspondía a quien solicitaba la revisión por ilegalidad e inconstitucionalidad de un Acuerdo Municipal, la carga argumentativa y probatoria tendiente a desvirtuar la presunción de legalidad de la que se encontraba revestido el acto acusado, razón por la que el análisis del Tribunal debía estar limitado a los argumentos de censura expuestos por el mandatario territorial, en consideración a que dicho poder no excluía la posibilidad de ejercer, contra el Acuerdo, el medio de control de simple nulidad, tal y como lo ha venido sosteniendo reiteradamente el Consejo de Estado, pues el control de legalidad era una mecanismo excepcional y preventivo.

Señaló que de conformidad con lo previsto en el numeral 4° del artículo 313 Superior, en armonía con el artículo 317 *ibidem*, se radicaba en cabeza de los Concejos Municipales la facultad de gravar la propiedad inmueble, así como el desarrollo legal del impuesto predial unificado, en perfeccionamiento de las disposiciones contenidas en la Ley 44 de 1990, en cuanto allí se reiteraba el carácter municipal de ese tributo, de manera que no podía concluirse, como lo pretendía el Gobernador, que el Acuerdo censurado estuviera viciado de falta de competencia, por cuanto de él no se predicaba una manifestación expresa de modificación de las decisiones adoptadas por las autoridades en materia catastral y, concretamente, en cuanto a la vigencia de los avalúos catastrales, fundamento fáctico que debió ser acreditado por el mandatario territorial objetante, pero que no se acreditó al interior del plenario.

Por las anteriores razones, consideró que la objeción planteada estaba llamada a ser desestimada, por cuanto el único argumento enrostrado por el mandatario seccional para fundamentar su ilegalidad, había sido la supuesta falta de competencia de la Corporación Político Administrativa de la capital tolimense para expedir la norma mediante la cual se fijaba la base gravable para pagar el impuesto predial, la cual no habían sido debidamente acreditada, por cuanto, como se había mencionado, la misma no existía.

3.2.4. MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Afirmó que la única observación señalada por el Gobernador del Tolima para considerar que el Acuerdo bajo estudio resultaba contrario a derecho, era la supuesta falta de competencia del Concejo Municipal para liquidar el impuesto predial del año 2018, apreciación que resultaba errada por cuanto lo que había buscado la norma cuestionada, era evitar la vulneración del derecho a la igualdad y los principios de igualdad y equidad tributaria de los contribuyentes, en consideración a que la aplicación de la actualización catastral parcial realizada por el IGAC y adoptada a través de la correspondiente Resolución, norma infralegal, resultaría desproporcionado frente a los propietarios a los que se les había actualizado la base gravable del referido impuesto, en tanto no todos los predios de la ciudad habían sufrido tal variación y por ello, solicitaba la aplicación del artículo 148 del CPACA, esto es, inaplicar por inconstitucional la Resolución N° 73-000-0036 del 21 de diciembre de 2017, por resultar contraria al derecho fundamental a la igualdad.

Scanned by CamScanner

Adicionalmente, dijo que lo que se hizo en el acto demandado, fue darse aplicación al artículo 338 Superior y, en consecuencia, el Concejo Municipal no impuso un tributo, sino que modificó uno de aquellos de los que tiene un efecto general inmediato y, por lo tanto, su aplicación iniciaba a partir de su promulgación, de manera que resultaba errada la apreciación del Gobernador del Tolima cuando sostenía que la norma demandada había dispuesto el aplazamiento de la aplicación de la actualización catastral, pues esto no había ocurrido, sino que se había dado aplicación a la facultad contenida en el artículo constitucional mencionado, la cual resultaba ser una competencia de la Corporación Territorial.

3.2.5. CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUÉ

Señaló que no se había extralimitado en el ejercicio de sus funciones y competencias con la expedición del Acuerdo acusado, en tanto de conformidad con el artículo 133 constitucional, las actuaciones de los miembros de las Corporaciones Político Administrativas, debían dirigirse a buscar el bienestar común de sus administrados y el artículo 287 *ibidem* disponía que le competía a las entidades territoriales administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, en concordancia con lo señalado en el numeral 4° del artículo 313 y del artículo 338 superiores, de manera que por expresa disposición constitucional, los entes regionales tenían autonomía para administrar, reglamentar y disponer de sus tributos, circunstancia que había ocurrido en el caso concreto con el impuesto predial unificado.

Adujo que, como a la fecha de presentación y discusión del Acuerdo N° 01 de 2018, no se contaba con una actualización catastral general finalizada, podría producirse un desequilibrio injustificado entre los contribuyentes que vieron actualizado su avalúo catastral, frente a los que no habían sufrido tal variación, lo cual rompería los principios de igualdad, generalidad, economía, justicia, progresividad, buena fe y de equidad tributaria y, por tanto, resultaría una actuación contraria a derecho.

3.2.6. CIUDADANOS WILSON LEAL ECHEVERRY Y RUBÉN DARÍO CORREA CARVAJAL

Manifestaron que el Acuerdo demandado no suspendió la vigencia del avalúo catastral, sino que, el Concejo Municipal, de acuerdo a sus facultades legales y constitucionales, determinó cual sería el avalúo aplicable como base gravable para liquidar el impuesto predial unificado del año 2018, en atención a que el proceso de actualización catastral no había culminado para el 31 de diciembre de 2017, de manera que como tal proceso no había terminado, pues no todos los predios de la ciudad habían sufrido dicha variación, no podía concluirse que hubiese un avalúo en firme y, por lo tanto, no podía predicarse la suspensión de su vigencia.

Señalaron que los avalúos catastrales, los que según el Gobernador, debían constituir la base gravable del impuesto predial, no habían sido publicados en el diario oficial, en tanto tan solo se había dado publicidad al cuerpo de la Resolución N° 36 de 2017, pero no se hizo lo mismo con el anexo que debía contener los nuevos avalúos, como resultado de la actualización pretendida, de manera que la ausencia de tal requisito afectaba la vigencia de la actualización y por ello, no podía ser aplicable para determinar la base gravable del mencionado tributo para el año 2018, pues no se había sido objeto de publicidad y, en consecuencia, no podía ser oponible.

Scanned by CamScanner

Afirmaron que, de aplicar la actualización catastral efectuada por el IGAC, con la finalidad de servir de base gravable del impuesto predial unificado del año 2018, se estaría desconociendo el principio de equidad tributaria, en tanto no todos los inmuebles de la municipalidad habían sido objeto de la variación y, por lo tanto, tal circunstancia resultaría desproporcionada con los contribuyentes que debían asumir una mayor carga tributaria, frente a aquellos que no habían visto actualizado el avalúo de su predio.

5. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a establecer si el Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018, *"Por medio del cual se adoptan medidas para la liquidación del impuesto predial del año 2018, se modifica el artículo 3° del Acuerdo 032 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*, aprobado por el Concejo Municipal de Ibagué, se encuentra ajustado a derecho o, si por el contrario, deben declararse fundadas las objeciones formuladas por el Gobernador del Tolima, porque según lo planteado por dicho servidor, el acto acusado aplazó la aplicación de la actualización catastral realizada por el IGAC y, por lo tanto, ha de declararse nulo por haber sido expedido con falta de competencia y con extralimitación de funciones.

6.1. DE LA FACULTAD IMPOSITIVA DEL MUNICIPIO EN CUANTO AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

El artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, por ello, entre otros derechos, pueden establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando la determinación de los mismos corresponda al marco previamente determinado por el legislador, en desarrollo del principio de legalidad tributaria.

De la misma forma, el artículo 294 *ibídem*, señala que los entes territoriales son los competentes para crear exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos locales, de manera que en armonía con lo previsto en el artículo 317 Superior, sólo los municipios están autorizados para gravar la propiedad raíz.

Sin embargo, para la interpretación de dichas normas, debe tenerse en cuenta que Colombia es una república unitaria en la que el Congreso tiene la facultad de hacer las leyes y, específicamente, *"establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales"*, conforme lo disponen los artículos 1°, 144 y 150-12 de la Constitución Política. Por eso, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional[1], es necesario conciliar el principio de Estado unitario, con la autonomía de las entidades territoriales, como garantía para los contribuyentes de que su derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles no sea objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales.

La Corte Constitucional ha dicho que[2]:

> *"Dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución sino también a la ley. Sin embargo no se puede desconocer su total autonomía en lo que se refiere a la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos.*

[1] Sentencia C-517 de 2007
[2] Sentencia C-04 de 1993

Scanned by CamScanner

En efecto, al leer el artículo 338 de la Carta que prescribe: "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", pareceria deducirse una autonomía impositiva de los municipios. Sin embargo ello no es así, pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo Ordenamiento que dispone: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: ..... 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones", recuérdese que dentro de las entidades territoriales se encuentran los municipios (art. 286 ib.).

Disposiciones que guardan conexidad con lo estatuido en el ordinal 4 del artículo 313 ibidem, que asigna a los Concejos la función de "Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales".

De otra parte es la misma Constitución la que establece el principio de legalidad de los impuestos, al consagrar en el artículo 150-12 como función del Congreso que ejerce por medio de ley "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales..."

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

Decretado el impuesto en favor de los municipios, se convierte en renta de carácter municipal de su propiedad exclusiva, con las mismas prerrogativas de que goza la propiedad de los particulares y cuya distribución y utilización, como se anotó, únicamente le compete al municipio, lo que en verdad constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios."

En ese entendido, como las entidades territoriales no son titulares de la soberanía fiscal absoluta, por mandato constitucional, en relación con la creación o determinación de los impuestos territoriales, el Congreso es el órgano competente para crear los tributos y las condiciones generales para su implementación por parte de éstas, atendiendo el principio de libre configuración legislativa.

Ahora bien, para el estudio del caso sometido a examen, resulta pertinente analizar los principios que guían el sistema tributario y en esa medida, encontramos que el artículo 338 de la Carta establece el principio político, según el cual, no hay tributo sin representación, señalando que los órganos de elección popular de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, pueden establecer "*contribuciones fiscales y parafiscales*", siendo la ley, las ordenanzas y los acuerdos, el medio previsto para determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria.

En el mismo sentido, el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, establece un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual, todas las personas que compartan la misma situación, merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que sean

Scanned by CamScanner

diferentes, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no implique una discriminación injustificada basada en categorías sospechosas. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Por su parte, el principio de progresividad previsto en el artículo 363 de la norma en comento, dispone el reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que dispongan, de modo que el sistema que conserva las diferencias entre los aportantes de mayor y menor capacidad contributiva, es neutro; el que las reduce es progresivo; y el que las aumenta es regresivo[3].

La Corte Constitucional[4] ha dicho que el principio de progresividad se deduce del principio de equidad vertical, puesto que aquél permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados, en otras palabras[5], compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario, disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos, aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado, así se logra que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.

Y hablando del principio de equidad, enunciado en los artículos 95 y 363 *ibidem*, se tiene que el mismo corresponde a un criterio, con base en el cual, se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados, en el entendido de que ninguno de éstos consultan la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión[6], de manera que con él se busca establecer la carga tributaria teniendo en cuenta la capacidad de pago de los individuos, aplicando para el efecto la equidad vertical, que consiste, como se ha dicho, en que las personas con mayor capacidad económica contribuyan en mayor medida, y la equidad horizontal, según el cual, las personas con capacidad económica igual, deben contribuir de igual manera.

Como puede observarse, el principio de equidad tributaria constituye una manifestación de la igualdad en el campo impositivo, que adquiere una especial relevancia en el ámbito tributario, como límite al ejercicio de la potestad de configuración normativa del Legislador en la financiación del Estado.

De manera que, aunque en virtud de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, el Legislador goce de una amplia libertad de configuración para la creación, modificación y eliminación de los impuestos, las regulaciones tributarias deben respetar los derechos fundamentales y ajustarse a los principios constitucionales de legalidad, certeza, irretroactividad de los tributos, equidad, eficiencia y progresividad, pues si bien es cierto, todas las personas tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, es constitucionalmente exigible que el diseño del sistema impositivo responda a los mencionados principios, que se erigen como límites para el ejercicio del poder tributario.

---

[3] Sentencia C-776-03
[4] Sentencia C-419 de 1995
[5] Sentencia C-643 de 2002
[6] Sentencia C-734-02

Scanned by CamScanner

245

Descendiendo al caso que nos ocupa, encontramos que el impuesto predial unificado se encuentra regulado en la Ley 14 de 1983, de la siguiente forma:

> *"Artículo 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.*
>
> *(...)*
>
> *Artículo 5º.- Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de periodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.*
>
> *Artículo 6º.- En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales.*
>
> *(...)*
>
> *Concluido el periodo de cinco (5) años desde la formación o actualización del catastro, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último avalúo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del avalúo del respectivo predio.*
>
> *(...)*
>
> *Artículo 8º.- Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4, 5, 6 y 7 entrarán en vigencia el 1 de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.*
>
> *Artículo 9º.- El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. Dicha revisión se hará dentro del proceso de conservación catastral y contra la decisión procederán por la vía gubernativa los recursos de reposición y apelación.*
>
> *Artículo 10º.- El Gobierno Nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de éstos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un periodo hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros.*
>
> *Igualmente, por los mismos hechos y bajo las mismas condiciones del inciso anterior, el Gobierno podrá, para determinados municipios o zonas de éstos, deducir el porcentaje de ajuste establecido en los artículos 5 y 7 de la presente Ley.*
>
> *(...)*
>
> *Artículo 17º.- A partir del 1 de enero de 1983, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijados por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio."*

De otro lado, la Ley 44 de 1990 señala:

> *"Artículo 1º.- Impuesto Predial Unificado. A partir del año de 1990, fusiónanse en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:*

Scanned by CamScanner

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

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. 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;

(...)

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.

(...)

Artículo 8º.- Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales, se ajustará anualmente a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

(...)

Parágrafo.- Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año."

Scanned by CamScanner

A su vez, el Decreto 1170 de 2015, reglamentó el tema de la siguiente forma:

> *"Artículo 2.2.2.1.7 Avalúo catastral. El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.*
>
> *Las autoridades catastrales realizarán los avalúos para las áreas geoeconómicas, dentro de las cuales determinarán los valores unitarios para edificaciones y para terrenos.*
>
> *Parágrafo 1°. Conforme al artículo 11 de la Ley 14 de 1983, en ningún caso los inmuebles por destinación constituirán base para la determinación del avalúo catastral.*
>
> *Artículo 2.2.2.1.8 Avalúo de la formación. El avalúo de la formación catastral se obtendrá para zonas homogéneas geoeconómicas teniendo en cuenta los valores unitarios que las autoridades catastrales determinen para edificaciones y terrenos, los cuales se clasificarán dentro de las categorías de precios unitarios que establezca el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*
>
> *Artículo 2.2.2.1.9 Avalúo de la actualización de la formación catastral. El avalúo de la actualización de la formación es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.*
>
> *Artículo 2.2.2.1.10 Avalúo en la conservación. Una vez formado el catastro o actualizada la formación del catastro, las autoridades catastrales están obligadas a conservarlo o mantenerlo al día en todos sus aspectos.*
>
> *Los avalúos provenientes de cambios originados por conservación serán los que determinen las autoridades catastrales, para cuyo efecto tendrán en cuenta el valor de las transacciones inmobiliarias que aparezcan en las escrituras públicas registradas, o en su defecto, podrán considerar las certificaciones expedidas por el Alcalde Municipal o corregidor Intendencial o Comisarial del lugar, o harán los avalúos cuando el propietario o poseedor no presente ninguna de las pruebas enumeradas, o si de las presentadas no puede deducirse el avalúo correspondiente.*
> *Cuando en las escrituras figure un valor menor al avalúo catastral vigente, éste se mantendrá para efectos catastrales y fiscales.*
>
> *Artículo 2.2.2.1.11 Formación catastral. La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.*
>
> *La información obtenida se anotará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales.*
>
> *El proceso de formación termina con la resolución por predio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y establecen que el proceso de conservación se inicia al 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.*

Scanned by CamScanner

Artículo 2.2.2.1.12 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.

Artículo 2.2.2.1.13 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 periodo 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.

Artículo 2.2.2.1.14 Ciclos de formación o actualización. Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Concluido el período de cinco (5) años desde la formación o actualización del catastro, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último avalúo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del avalúo del respectivo predio.

Artículo 2.2.2.1.15 Reajuste de los avalúos en los intervalos entre formación y actualización. En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales.

Para calcular la proporción de tal reajuste se establecerá un índice de precios de unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones tomando como base los resultados de una investigación estadística representativa del mercado inmobiliario, cuya metodología deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

(...)

Artículo 2.2.2.1.22 Vigencia fiscal. Los avalúos establecidos en conformidad con los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley 14 de 1983, entrarán en vigencia el 1 de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

Scanned by CamScanner

Las autoridades catastrales ordenarán por resolución la vigencia de los avalúos resultantes de los procesos de formación y de la actualización de la formación y de los cambios individuales debidamente ajustados que sobrevengan en la conservación catastral.

(...)

Artículo 2.2.2.1.24 Aplazamiento de vigencia y reducción de los índices de ajuste del avalúo catastral. El Gobierno Nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios, o zonas de éstos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un periodo hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros.

Igualmente, por los mismos hechos y bajo las mismas condiciones del inciso anterior, el Gobierno podrá, para determinados municipios o zonas de éstos, reducir el porcentaje de ajuste establecido en los artículos 6 y 7 de la Ley 14 de 1983.

En el evento de que la vigencia fiscal de los avalúos elaborados por formación o actualización de la formación fuera aplazada por el Gobierno, en los términos y condiciones señalados en el artículo 10 de la Ley 14 de 1983, continuarán vigentes los avalúos anteriores y por lo tanto, se seguirán aplicando los índices anuales de ajuste correspondientes hasta que termine aplazamiento o se pongan en vigencia fiscal los avalúos aplazados, o se realice y ponga en vigencia una nueva formación o actualización de la formación.

Del fundamento normativo que ha sido citado en precedencia, resulta posible concluir que, el Impuesto Predial Unificado, tributo del orden municipal, cuya fijación, administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios, es el resultado de la fusión del impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral.

La base gravable es el avalúo catastral, o el autoavalúo, cuando se establezca la declaración anual de este y el hecho generador está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor, quienes, a su vez, tienen la obligación de declararlo y pagarlo, de manera que se trata de un gravamen real que recae sobre la propiedad raíz ubicada en la respectiva entidad territorial y, por ello, el derecho de las autoridades locales a cobrarlo proviene de la existencia del inmueble y, la obligación del contribuyente de pagarlo, nace por la propiedad, el usufructo o la posesión de este dentro del perímetro municipal.

También resulta claro que el proceso de formación, actualización y conservación de los catastros, el cual es desarrollo por el IGAC, se rige por normas especiales y su objetivo es la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles, a fin de determinar su avalúo catastral, de manera que los listados que contienen estos valores, son enviados a las secretarías de impuestos municipales, a fin de que sean utilizados como base gravable para fijar el impuesto predial de cada inmueble, en tanto, como ha quedado precisado, la base gravable de dicho tributo es el avalúo catastral vigente al 1° de enero del respectivo año gravable, pues es a partir de esta fecha cuando surten efectos los trabajos de formación, actualización de la formación, conservación y ajuste de los avalúos.

Scanned by CamScanner

Sobre la función catastral y las etapas de formación, actualización y conservación de los catastros, nuestro órgano de cierre ha señalado[7]

> *"La función catastral es una función pública especial desarrollada por las autoridades encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país, conforme con el procedimiento especial administrativo contenido en la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario No. 3496 de 1983 y la Resolución No. 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional.*
>
> *Teniendo en cuenta su finalidad, actividades y características técnicas, el catastro permite contar con una información actualizada y clasificada de los inmuebles, la cual tiene una incidencia fundamental para la determinación del impuesto predial.*
>
> *A partir de la información catastral, los distritos y municipios pueden obtener los datos que permiten fijar el impuesto predial. El catastro es el punto de partida dentro del proceso de determinación de este tributo, por ello el impuesto predial será tan eficaz como eficiente sea la actualización y objetividad del Catastro."*

7. RESOLUCIÓN DEL CASO

En el *sub examine*, se encuentra que mediante el Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018 *"Por medio del cual se adoptan medidas para la liquidación del impuesto predial del año 2018, se modifica el artículo 3° del Acuerdo 032 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*, el Concejo Municipal de Ibagué dispuso:

> *"ARTÍCULO PRIMERO: Aplicar para la vigencia del año 2018 como base de liquidación del Impuesto Predial Unificado, los avalúos catastrales de la vigencia del año inmediatamente anterior, incrementado en el porcentaje establecido por el Decreto 2204 de diciembre del 26 de 2017, a los precios urbanos de todos los estratos y los predios catalogados como Industriales, Comerciales y/o de Servicios, teniendo en cuenta en todo caso, la normatividad que regula la materia.*
>
> *ARTÍCULO SEGUNDO: Modifíquese el artículo tercero del Acuerdo 032 de 2016 el cual quedará así:*
>
> *Como estímulo tributario por el pronto pago del Impuesto Predial Unificado para la vigencia 2018, establézcase un descuento del 10% del valor a cancelar para todos los predios del municipio de Ibagué sin tener en cuenta el estrato, uso o destinación, el cual será aplicable hasta el 30 de abril de 2018 y un descuento por pronto pago del 5%, hasta el 30 de junio de 2018.*
>
> *PARAGRAFO: Los contribuyentes que hayan pagado el impuesto para la vigencia 2018 a la fecha de sanción y publicación del presente Acuerdo, tendrá derecho a aplicar el excedente de lo pagado a la factura del Impuesto Predial 2019 o solicitar su devolución a la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda Municipal.*
>
> *ARTÍCULO TERCERO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias."*

Para llegar a tal conclusión, la iniciativa normativa presentada por el Alcalde Municipal tuvo en cuenta que[8]:

---

[7] Sentencia de 7 de octubre de 2010, exp. 16096.

Scanned by CamScanner

"Teniendo en cuenta que el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 estableció la obligatoriedad, para todos los municipios del país, de desarrollar la actualización catastral como mínimo cada 5 años, la Administración Municipal suscribió en el año 2017 un convenio con el IGAC con el fin de dar cumplimiento a la disposición normativa, pues es de resaltar que la última actualización al catastro del Municipio de Ibagué se desarrolló en el año 2009, tiempo desde el cual no se había dado cumplimiento al mandato legal, no obstante haber transcurrido 8 años.

Dado el tiempo acontecido desde la última actualización catastral, es decir desde el 2009, y la aplicación de la primera parte del estudio técnico de avaluación catastral, los valores a cancelar por parte de los contribuyentes con ocasión del Impuesto Predial Unificado se tornaron significativamente altos, lo que genera un impacto financiero en los hogares ibaguereños, así como en el sector comercial, que debe ser mitigado por el Municipio de Ibagué, como así lo permite el estar dentro de un Estado Social de Derecho, donde el fin último es el bienestar de los ciudadanos.

Debemos tener en cuenta que el Municipio de Ibagué presenta uno de los más altos índices de desempleo a nivel nacional. En efecto, el DANE reveló las cifras de desempleo en Colombia durante el pasado año, los cuales registraron un guarismo de 9,4%, a nivel nacional. Ibagué cerró el año 2017 con un registro del 13,0%, siendo la cuarta ciudad de Colombia con mayor índice de desempleo, lo que limita la capacidad de pago de quienes menos oportunidades laborales tienen y de contera, de las comunidades más necesitadas.

Teniendo en cuenta lo anterior y si bien estamos frente a una obligación legal, como lo es actualizar el catastro municipal, no es menos cierto que no se debe desconocer la realidad socio-económica que afrontan los ibaguereños, debiendo la Administración Central recurrir al legislador municipal (sic), para que de manera conjunta se encuentren las salidas pertinentes, que permitan cumplir con la norma en cuanto a actualización catastral, pero al tiempo se conduele de una realidad que le permita a todos los ibaguereños contribuir con el desarrollo del Municipio a través del pago oportuno del Impuesto Predial Unificado conforme a unas reglas que a continuación se pasarán a explicar.

Se sugiere respetuosamente a los honorables concejales del Municipio de Ibagué, tramitar y aprobar el presente proyecto de Acuerdo, a través del cual se busca que a los estratos 1, 2, 3, 4 y para los bienes con usos industrial, comercial o de servicios, con avalúo no superior a $200.000.000, el valor del Impuesto Predial Unificado a cancelar en el 2018 no supere el 25% del valor pagado en el año [2017]. Para los predios que no fueron cubiertos por el estudio catastral, se les efectuará el incremento que por Ley se viene aplicando según lo dispuesto por el DNP a través del CONPES, para la vigencia 2018.

(...)"

Dentro del plenario, también se observa petición que el Presidente del Concejo de Ibagué le elevó al Director Nacional del IGAC[9], en la que se expuso:

"La Alcaldía de Ibagué, suscribió el convenio número 4808 del 23 de mayo de 2017 con el IGAC, con el fin de adelantar el proceso de actualización catastral de la zona urbana del Municipio de Ibagué, por valor de $9.013.459.780 (...) pero solo se llevó a cabo de manera parcial, uno de los aspectos que rompe con estos principios que ha generado en la ciudad "polémica social por el predial", [pues] solo se aplicó la actualización catastral a los predios que

[8] Exposición de motivos del Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018 (Folis. 20-26)
[9] Fols. 45-48

Scanned by CamScanner

alcanzaron a ser avaluados hasta el 31 de diciembre de 2017, es decir, 87 mil 526 predios de un total de 162, poco más del 50%. Esta, entre otras, polémica, improvisada y parcial primera etapa que se hizo en 2017, se aplicó a cinco sectores en las zonas de Ibagué (...)

La Alcaldía de Ibagué, sin haber recibido la actualización catastral completa para la zona urbana del Municipio de Ibagué, como lo señala el convenio 4808 del 23 de mayo de 2017, decidió darle aplicación a dicha actualización en tan solo 5 sectores a partir del 01 de enero de 2018, quebrantando el equilibrio y el derecho fundamental a la igualdad de los ciudadanos ibaguereños contribuyentes del Impuesto Predial Unificado, así mismo, el principio de equidad tributaria como manifestación específica del principio general de la igualdad (...)

En la aplicación de la actualización catastral, se evidencia que en las facturas del Impuesto Predial Unificado, en muchos casos, se ocasionaron incrementos superiores a los permitidos por la Ley, [pues] en gran mayoría de denuncias recibidas, se evidencian incrementos superiores al 100%, además, que serie de irregularidades en la ejecución del convenio de actualización catastral por parte del IGAC, que a la postre ha conllevado a manifestaciones populares en la ciudad por el impacto económico severo que en forma negativa afecta al contribuyente propietario de bienes inmuebles, a través de las exageradas facturas del predial (...)

Por lo anterior (...) solicito de manera respetuosa REVOQUE la resolución de actualización parcial, hasta tanto no se lleve a cabo la actualización total de la zona urbana (...)"

Ahora bien, los reparos del Gobernador del Tolima se fincan en que, a su entender, el Concejo Municipal de Ibagué carecía de competencia para dictar el Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018, en consideración a que en él, se estaba aplazando la vigencia del avalúo catastral practicado para el año fiscal 2018, cuando, de conformidad con lo señalado en el artículo 10° de la Ley 14 de 1983, solo el Gobierno Nacional, de oficio o por solicitud de los Concejos Municipales, es quien se encuentra facultado para aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, de manera que el acto acusado, según sus voces, debe ser anulado por haber sido expedido con falta de competencia.

Al confrontar el fundamento normativo y jurisprudencial citado líneas atrás, con el sustento fáctico y probatorio que ha sido allegado al expediente, podría llegar a concluirse que, en principio, el mandatario departamental podría tener razón en sus cuestionamientos, en consideración a que de conformidad con lo previsto en el artículo 3° de la Ley 14 de 1983, la autoridad catastral, en este caso el IGAC, es quien tiene la responsabilidad de ejecutar las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles del municipio, cada cinco (5) años (artículo 5°) y, por lo tanto, siguiendo lo señalado por el canon 8° de la norma en comento, dichos avalúos entrarían en vigencia el 01 de enero siguiente al año en que fueron practicados.

También resultaría válido concluir que, atendiendo lo señalado por el artículo 10° de la ley en cita, el Gobierno Nacional es quien tiene la facultad de aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un periodo hasta de un (1) año, cuando las condiciones económicas o sociales del respectivo municipio así lo demande.

Scanned by CamScanner

De la misma forma, resulta correcta la afirmación, según la cual, del artículo 3° de la Ley 44 de 1990, se extrae que la base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral o el respectivo autoavalúo, de manera que al Concejo Municipal, al momento de fijar dicho tributo para la correspondiente vigencia fiscal, le correspondería observar el trabajo de formación, actualización y conservación de los catastros elaborado para el efecto por el IGAC, por ser la entidad encargada de ejecutar tal metodología, a fin de verificar la realidad física, jurídica y económica en la que se encuentran los inmuebles de la municipalidad.

No obstante, ha de recordarse que, con la expedición de la Carta Política de 1991, Colombia se asumió como un Estado Social de Derecho, que tiene por característica el acérrimo respeto del sistema normativo y, no menos relevante, la observancia de los principios y valores que guían la estructura jurídico-política del país y la búsqueda de la protección de las garantías y derechos individuales.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, resultaba válido que el Concejo Municipal de Ibagué decidiera inaplicar el trabajo de actualización catastral elaborado por el IGAC, con la finalidad de servir de base gravable del Impuesto Predial Unificado de la vigencia fiscal 2018, por cuanto, como ha quedado ilustrado, el mismo aún no se había terminado, en tanto tal y como se desprende del acta de prórroga y modificación vista de folios 216 a 218, su ejecución culminaría el 30 de junio de 2018, de manera que al momento de expedirse el Acuerdo que ha sido demandado, no existía una actualización catastral en firme que pudiera servir para los fines antes previstos, por cuanto, se repite, la efectuada hasta ese momento solo comprendía los sectores 02, 08, 10, 12 y 13 de la municipalidad, según lo consignado en la Resolución N° 73-000-0036 del 21 de diciembre de 2017 (Fol. 220), quedando entonces el resto de la ciudad sin haber sido actualizada catastralmente.

De manera que de haberse aplicado el trabajo de actualización catastral en la forma en la que fue presentado por el IGAC, se hubiese producido una grave afectación al principio de la igualdad, en tanto no sería jurídicamente válido que, mientras una parte de la población vería incrementado el valor del Impuesto Predial Unificado del año 2018, por cuenta del reajuste catastral de la que fue objeto su inmueble, casi el 50% por ciento restante pagaría el mismo tributo pero en un menor valor, en tanto su predio no había sido materia de la multicitada actualización, en otras palabras, no sería válido que dos individuos que se encuentran en situaciones fácticas similares, recibieran un trato diferenciado por parte de la Administración, so pretexto de que la propiedad raíz de uno de ellos fue objeto de actualización, mientras que la del segundo no.

De la misma forma, estima la Sala que de no haberse expedido el Acuerdo en las condiciones señaladas, además se produciría el desconocimiento a los principios de progresividad y de equidad tributaria, como quiera que no habría un reparto objetivo de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según su capacidad contributiva, pues mientras unos ciudadanos encuentran actualizado su predio con las condiciones físicas y económicas reales y, por lo tanto, deben presentar una tributación mayor, otros, por el contrario, tal vez encontrándose en mejores capacidades de aportar al fisco, pagarían un menor tributo por cuanto su propiedad aún no había sido objeto de estudio, de manera que como el trabajo que debería determinar la situación actual de los predios urbanos de la ciudad de Ibagué, para diciembre de 2017, aún no había terminado, no podía concluirse que existía una base objetiva para determinar la base gravable del Impuesto Predial Unificado del año 2018, razón por la que el Concejo Municipal, en aras de evitar que se produjera un desequilibrio injustificado entre la población contribuyente,

Scanned by CamScanner

decidió no tener en cuenta el incompleto trabajo de actualización presentado por el IGAC.

Finalmente, encuentra la Corporación que de aceptarse las observaciones señaladas por el Gobernador del Tolima y en ese sentido, concluir que el Acuerdo demandado debe declararse nulo porque no se sustentó en el trabajo de actualización catastral realizado por el IGAC, con la finalidad de determinar la base gravable del Impuesto Predial Unificado del año 2018, resultaría desfavorable para los contribuyentes y, además, desconoceria lo previsto en el artículo 6º de la Ley 44 de 1990, por cuanto como es de público conocimiento, la tarifa inicialmente fijada por la Administración Local para tal tributo, la cual tuvo en cuenta el aludido estudio, en muchos casos excedió del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, circunstancia que no solo afectaría injustamente, como se ha dicho, las finanzas de los contribuyentes, sino que sería un despropósito jurídico sancionable desde todo punto de vista.

Por lo anterior, se declararán infundadas las objeciones esgrimidas por el mandatario departamental.

De otro lado, uno de los ciudadanos intervinientes solicitó declarar la suspensión de presente proceso, por cuanto actualmente se tramitan otros procesos judiciales que eventualmente podrían incidir en el caso sometido a examen, en tanto se pidió la nulidad de la Resolución N° 73-000-0036 del 21 de diciembre de 2017, expedida por el IGAC.

Sobre este punto, la Sala recuerda que la prejudicialidad se presenta cuando existe una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que sea indispensable resolver por sentencia en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso, que debe ser suspendido hasta cuando aquella decisión se produzca, de manera que es "prejudicial" toda cuestión jurídica cuya resolución constituya un presupuesto para la decisión de la controversia principal sometida a juicio.

De los expuesto, ha de concluirse entonces que en el caso sometido a examen no habrá lugar a declarar la prejudicialidad, en tanto las normas que se estudian en uno y otro caso son distintas y no encuentran una relación sustancial, por cuanto lo que aquí se debate es si el Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018 contraviene o no normas de superior jerarquía, en tanto en los procesos que el recurrente manifiesta se adelantan en otros despachos judiciales, lo que se busca es determinar si la Resolución N° 73-000-0036 del 21 de diciembre de 2017 se encuentra ajustada a derecho.

Sumado a lo anterior, ha de precisarse que i) el especialísimo trámite judicial que convoca la atención de la Sala no contempla la figura de la prejudicialidad, de ahí que no sea expresamente aplicable en los procesos de control constitucional o legal, ii) dicho trámite procesal tiene un carácter autónomo frente a otros procesos judiciales, y esta autonomía radica en el objeto y la naturaleza del control abstracto de legalidad o constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, iii) se trata de un control concentrado y, además, porque iv) dados los breves plazos de este proceso, de admitirse la prejudicialidad podría convertirse en una herramienta que atenta en contra de la economía y celeridad procesal.

Scanned by CamScanner

Por las anteriores razones no se accederá a la solicitud de suspensión procesal por ocurrencia de la prejudicial, tal y como ha sido solicitado por el ciudadano interviniente.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR infundadas las objeciones formuladas por el Gobernador del Departamento del Tolima contra el Acuerdo No. 001 del 26 de febrero de 2018, emitido por el Concejo Municipal de Ibagué.

SEGUNDO: Una vez en firme la presente providencia archívese el expediente, previas las correspondientes constancias secretariales.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Magistrado

Scanned by CamScanner