

**IMPUESTO PREDIAL - Hecho generador y sujetos pasivos. Recae sobre los bienes inmuebles ubicados en una jurisdicción municipal y no sobre el derecho de propiedad sobre esa clase de bienes, de modo que no solo los propietarios de bienes raíces pueden ser sujetos pasivos del gravamen, sino también los poseedores y los usufructuarios**

En cuanto al argumento del apelante según el cual conforme con el artículo 317 de la Constitución Política el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble, mismo, observa la Sala que dicha norma no prevé lo que el demandante sostiene, pues, por el contrario, precisa que “*sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble*”. En sentencia C-304 de 2012, la Corte Constitucional señaló que el entendimiento del artículo 317 de la Constitución Política depende no sólo de su propio texto, sino también de lo que establecen las normas que hacen de Colombia una república unitaria (art. 1º, C.P.), le confían al Congreso la labor de “*hacer las leyes*” (art. 114, C.P.) y, en especial, la de “*establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales*” (art. 150-12, C.P.) [...] Toda vez que, como quedó anotado, de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del impuesto predial unificado 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 de dicho bien**, quienes, a su vez, tienen la obligación de declarar y pagar el impuesto (artículo 13 ibídem), encuentra la Sala que el hecho generador y los sujetos pasivos previstos en la norma acusada están de acuerdo con la referida ley, el artículo 317 de la Constitución Política y las demás normas constitucionales concordantes.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 317 / LEY 44 DE 1990 - ARTICULO 13 / LEY 44 DE 1990 - ARTICULO 14

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 011 DE 2004 (1 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE LA UNION VALLE DEL CAUCA - ARTICULO 13 (Parcial) No Anulado / ACUERDO 011 DE 2004 (1 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE LA UNION VALLE DEL CAUCA - ARTICULO 14 (Parcial) No Anulado / ACUERDO 011 DE 2004 (1 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE LA UNION VALLE DEL CAUCA - ARTICULO 83 NUMERAL 9 (Anulado)

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del caso es la siguiente: Se estudió la legalidad de las expresiones “*que recae sobre los bienes raíces*” y “*se genera por la existencia del predio*” del artículo 13 y “*o poseedora*”, “*solidariamente*” y “*y el poseedor*” del artículo 14 del Acuerdo 011 del 1º de diciembre de 2004, por el cual el Concejo Municipal de La Unión (Valle del Cauca) expidió el Estatuto Tributario del municipio. La Sala confirmó el fallo del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó la nulidad de las citadas expresiones, para lo cual reiteró que el impuesto predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz, de modo que los propietarios de tales bienes no son los únicos sujetos pasivos del tributo, sino que también lo son los poseedores, según se advierte de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990.

**IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO - Hecho generador y sujetos pasivos. 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 del bien / IMPUESTO PREDIAL - Naturaleza jurídica. Es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz**

Sostiene el recurrente que el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad y no sobre el predio y que el único sujeto pasivo del impuesto predial es el dueño o propietario, por lo que resulta ilegal el acuerdo demandado en cuanto fija como hecho generador del impuesto la sola existencia del predio y como sujeto pasivo, a personas diferentes al dueño o propietario. De conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990, el hecho generador del impuesto predial unificado 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 de dicho bien**, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto al tenor de lo dispuesto por el artículo 13 de la mencionada ley. Se trata de un **gravamen real que recae sobre la propiedad raíz o inmueble** o los bienes raíces ubicados en la jurisdicción del municipio correspondiente. Así, el derecho de las autoridades locales para el cobro del tributo no proviene de su inscripción sino de la existencia del inmueble. Además, la obligación del contribuyente frente al impuesto nace por la propiedad nuda o plena, el usufructo y la posesión de un bien inmueble dentro del perímetro del respectivo municipio [...] Así pues, el impuesto predial es un gravamen que recae sobre el predio. Por lo mismo, los propietarios de los predios no son los únicos sujetos pasivos del impuesto en mención, como erróneamente lo sostiene el apelante, puesto que también los poseedores son sujetos pasivos del tributo, como se advierte de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990. A su vez, la solidaridad entre el propietario y el poseedor para el pago del impuesto se deriva del artículo 13 de la Ley 44 de 1990, del cual se desprende que son sujetos pasivos del tributo los propietarios y poseedores, quienes, por tanto, tienen la obligación de declarar y pagar el tributo como obligados principales. En idéntico sentido se pronunció la Sala en sentencia de 4 de abril de 2013, exp. 18834. En consecuencia, las expresiones *“que recae sobre los bienes raíces”* y *“se genera por la existencia del predio”* del artículo 13; *“o poseedora”*, *“solidariamente”* y *“y el poseedor”* del artículo 14 del Acuerdo Municipal 011 del 1º de diciembre de 2004 expedido por el Concejo Municipal de la Unión - Valle, se ajustan a las normas invocadas como violadas, teniendo en cuenta que, como quedó anotado, el impuesto predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz.

**FUENTE FORMAL:** LEY 44 DE 1990 - ARTICULO 13 / LEY 44 DE 1990 - ARTICULO 14

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 011 DE 2004 (1 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE LA UNION VALLE DEL CAUCA - ARTICULO 13 (Parcial) No Anulado / ACUERDO 011 DE 2004 (1 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE LA UNION VALLE DEL CAUCA - ARTICULO 14 (Parcial) No Anulado / ACUERDO 011 DE 2004 (1 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE LA UNION VALLE DEL CAUCA - ARTICULO 83 NUMERAL 9 (Anulado)

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el sujeto pasivo del impuesto predial se citan sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 7 de mayo de 2009, Exp. 17248, M.P. William Giraldo Giraldo y de 4 de abril de 2013, Exp. 18834, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y C-822 de 2011 de la Corte Constitucional.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre las características del impuesto predial ver sentencias C-467 de 1993 y C-876 de 2002 de la Corte Constitucional.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2010-00003-01(19420)**

**Actor: FERNANDO YEPES GOMEZ Y HENRY BRYON IBAÑEZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE LA UNION - VALLE**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la sentencia del 30 de septiembre de 2011 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que dispuso:

*“1.- DECLÁRASE la nulidad del numeral 9 del Art. 83 del Acuerdo Municipal No. 011 del 1 de diciembre de 2004, acorde con lo explicado en precedencia.*

*2.- DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.*

**ACTO DEMANDADO**

Se demandan los apartes subrayados de los artículos 13, 14 y 83 numeral 9 del Acuerdo Municipal 011 del 1º de diciembre de 2004, *“por medio del cual se expide el estatuto tributario del municipio de la Unión – Valle”*.

**“ACUERDO No. 011  
DE NOVIEMBRE DE 2004**

**POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO TRIBUTARIO  
DEL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE**

*EI HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE LA UNIÓN VALLE, VALLE DEL CAUCA, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 313 de la Constitución Nacional, la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986, la Ley 136 de 1994 y en cumplimiento del artículo 66 de la Ley 383 de 1997,*

ACUERDA

“...

**CAPITULO I**  
**IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO**

*ARTICULO 13. HECHO GENERADOR: Es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el municipio de la Unión Valle y se genera por la existencia del predio.*

*ARTÍCULO 14. SUJETO PASIVO: Es sujeto pasivo de este impuesto, la persona natural o jurídica propietaria o poseedora de predios ubicados en el municipio de la Unión Valle. Responderán solidariamente por el pago de este impuesto, el propietario y el poseedor de este predio.*

(...)

**CAPITULO XIV**  
**TASAS Y DERECHOS**

(...)

*ARTICULO 83. TARIFAS: las tarifas se cobran dependiendo del servicio que proporcione la administración municipal y se cobrarán en porcentajes sobre salarios mínimos legales vigentes diarios (SMLVD) y el valor resultante, se ajustara al múltiplo de cien (100) más cercano así:*

(...)

*9. EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS Y CERTIFICADOS. Es la expedición de constancias y certificados, expedidos por las diferentes dependencias de la administración sobre: vecindad, supervivencia, buena conducta, propiedad de bienes inmuebles, tiempos de servicio, actas de posesión, paz y salvo municipal, declaraciones extraprocesos, etc. Se cobrara el 20% de 1 SMLVD, los certificados expedidos por la Gerencia de Planeación y Proyectos tendrán un costo de 25% de 1 SMLVD".*

**DEMANDA**

FERNANDO YEPES GÓMEZ Y HENRY BRYON IBÁÑEZ, en ejercicio de la acción instituida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitaron la nulidad de los apartes subrayados de los artículos 13, 14 y 83 numeral 9 del Acuerdo Municipal 011 del 1º de diciembre de 2004 expedido por el Concejo Municipal de La Unión Valle.

Invocaron como violadas las siguientes normas:

- Artículos 1, 123, 124, 125, 150, 313, 315, 333 y 338 de la Constitución Política;
- Ley 153 de 1887
- Ley 136 de 1994
- Ley 14 de 1983
- Ley 44 de 1990
- Ley 962 de 2005

El concepto de violación se sintetiza así:

#### **Incompetencia de la autoridad territorial para fijar el tributo**

Según la Ley 44 de 1990, el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble, predio, fundo o bien raíz mismo.

Bajo estos presupuestos, el único sujeto pasivo del impuesto debe ser quien goza de ese derecho de propiedad, es decir, el dueño o propietario, que es la persona que ha adquirido el bien por cualquiera de los modos de que trata el artículo 673 del Código Civil.

Por lo tanto, resulta ilegal la parte contenida en el acuerdo municipal que fija como sujeto pasivo del impuesto a personas diferentes a quien ostenta la calidad de dueño o propietario, así como hacerlo recaer por la sola existencia del predio.

#### **Certificados y constancias**

El Concejo Municipal de La Unión – Valle atribuyó a los certificados y constancias el carácter de tributo.

El certificado de paz y salvo del impuesto predial, por ejemplo, tiene sustento en los artículos 27 de la Ley 14 de 1983, 46 del Decreto 3496 de 1983 y 16 de la Ley 44 de 1990, como documento necesario para protocolizar actos de transferencia, constitución o limitación de dominio, que debe ser expedido gratuitamente por las tesorerías municipales.

La administración municipal no puede cobrar por la expedición del certificado de paz y salvo de obligaciones tributarias, por cuanto el artículo 16 de la Ley 962 de 2005 señala que: *“ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto”*.

Es evidente la imposibilidad jurídica de generar tarifas por la expedición de certificados y constancias, documentos que deben ser entregados al peticionario sin ningún cargo o valor económico.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado del Municipio de La Unión Valle se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Con base en jurisprudencia del Consejo de Estado, no existe falta de competencia del Concejo Municipal de La Unión, ya que el cuerpo colegiado es el ente autorizado para establecer la forma en la que se regula el cobro del impuesto predial.

Así, es el Congreso de la República quien autoriza a las autoridades territoriales para que regulen el impuesto predial, función que por naturaleza y competencia funcional se ha delegado en los concejos municipales.

Los poseedores también son sujetos pasivos del impuesto porque realizan el hecho imponible.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal declaró la nulidad del numeral 9 del artículo 83 del Acuerdo Municipal 011 del 1º de diciembre de 2004 y denegó las demás pretensiones de la demanda. Los fundamentos de la decisión se resumen así:

Como lo ha precisado la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>1</sup>, los elementos de la obligación tributaria sustancial pueden ser determinados por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, siempre y cuando se ajusten a los parámetros mínimos señalados por el legislador.

Las Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990 no definen el sujeto pasivo y el hecho generador del impuesto predial unificado. Sin embargo, ante la indefinición del legislador, el Concejo Municipal puede determinar o desarrollar los presupuestos objetivos del gravamen, teniendo en cuenta lo que sobre el mismo haya preceptuado la ley.

Las normas acusadas no contrarían los preceptos que se invocan como violados, toda vez que el hecho generador del impuesto predial, establecido en el artículo 13 del Acuerdo 011 de 1º de diciembre de 2004, recae sobre la propiedad inmueble ubicada en el municipio de la Unión-Valle. Del mismo modo, y comoquiera que sobre el inmueble se puede ejercer el derecho de dominio o de posesión, se debe entender que el sujeto pasivo del gravamen es el propietario y/o poseedor del predio.

No tiene asidero el argumento de la parte actora en el sentido de que el hecho generador del impuesto predial es el derecho de propiedad del inmueble, pues, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley 44 de 1990, la base gravable del tributo es el avalúo catastral o el autoavalúo del predio. En consecuencia, no se configura la falta de competencia alegada.

El cobro de una tarifa por la expedición de constancias y certificados sobre paz y salvo municipal, propiedad de bienes inmuebles, supervivencia y buena conducta, entre otros, es ilegal, dado que no fue contemplado en los artículos 27 de la Ley 14 de 1983, 16 de la Ley 44 de 1990 y 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983. De esta manera, mal podía el Concejo Municipal crear un tributo que la Ley 962 de 2005, de supresión de trámites, desestimó.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

Los **demandantes** fundamentaron el recurso de apelación así:

---

<sup>1</sup> Sentencias del 7 de mayo de 2008 y de julio de 2009

Al referirse al impuesto predial, la Ley 44 de 1990 alude a la propiedad y no al bien raíz, conceptos totalmente diferentes como lo enseñan los artículos 29 y 30 del Código Civil.

Nuestra legislación tributaria no define los términos propiedad raíz o predio, que son los que utiliza al referirse a este impuesto, por lo que tenemos que acudir a lo definido por el Código Civil en los artículos 656 y 669.

Cuando se lee la expresión del encabezado de la Ley 44 de 1990 "*impuestos sobre la propiedad raíz*" y la expresión que utiliza la Constitución Política en el artículo 317 respecto de la "*propiedad inmueble*" la conclusión es que el impuesto recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble, predio, fundo o bien raíz mismo.

Bajo estos supuestos, el único sujeto pasivo del impuesto debe ser quien goza de ese derecho de propiedad, es decir, el dueño o propietario, que es la persona que ha adquirido el bien por cualquiera de los modos de que trata el artículo 673 del Código Civil.

Por lo tanto, resulta ilegal la parte contenida en el acuerdo municipal que fija como sujeto pasivo del impuesto a personas diferentes al dueño o propietario, así como hacerlo recaer por la sola existencia del predio.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes no intervinieron en esta etapa procesal.

El **Ministerio Público** solicitó se confirme la sentencia apelada, por las siguientes razones:

El artículo 3º de la Ley 44 de 1990 determinó que la base gravable del impuesto predial unificado fuera el avalúo catastral, que consiste en la determinación del valor de los predios, a partir de la investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, o el autoavalúo cuando se estableciera la declaración anual del impuesto predial unificado.



Los artículos 1º y 3º de la Ley 14 de 1983 establecieron las reglas sobre la actualización del avalúo de los inmuebles y la obligación de los municipios de formar, actualizar y conservar el catastro, tendiente a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

A su vez, los artículos 9º, 13 y 19 de la mencionada ley se refieren a los “propietarios o poseedores” de predios o mejoras como aquellas personas que pueden solicitar la revisión del avalúo, presentar su estimación, a quienes se les pueden otorgar exenciones relacionadas con el impuesto predial y en quienes recae la obligación de comunicar a las oficinas pertinentes el valor y la fecha de adquisición o posesión de los inmuebles cuando estos no se encuentren incorporados al catastro.

Por lo tanto, el impuesto predial solamente involucra bienes inmuebles, toda vez que se refiere a condiciones que son inherentes a ellos. Igualmente, los responsables del gravamen son los “propietarios o poseedores” de dichos inmuebles.

El Consejo de Estado ha señalado que el impuesto predial unificado se reconoce como un “tributo real” en cuanto recae sobre el predio, sin considerar la calidad del sujeto pasivo, ni los gravámenes o deudas que el inmueble soporte.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Atendiendo a los términos del recurso de apelación interpuesto por el demandante, corresponde decidir sobre la legalidad de las expresiones “*que recae sobre los bienes raíces*” y “*se genera por la existencia del predio*” del artículo 13 y “*o poseedora*”, “*solidariamente*” y “*y el poseedor*” del artículo 14 del Acuerdo 011 del 1º de diciembre de 2004, expedido por el Concejo Municipal de La Unión - Valle.

Sea lo primero precisar que el fallo impugnado fue parcialmente desfavorable al demandante y al demandado, motivo por el cual ambas partes tenían interés para recurrir. Sin embargo, sólo apeló la actora, por lo que en acatamiento del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil<sup>2</sup>, aplicable a este asunto por remisión del

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 357. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6)

artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la Sala se referirá exclusivamente al motivo de inconformidad del apelante único.

Sostiene el recurrente que el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad y no sobre el predio y que el único sujeto pasivo del impuesto predial es el dueño o propietario, por lo que resulta ilegal el acuerdo demandado en cuanto fija como hecho generador del impuesto la sola existencia del predio y como sujeto pasivo, a personas diferentes al dueño o propietario.

De conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990<sup>3</sup>, el hecho generador del impuesto predial unificado 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 de dicho bien**, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto al tenor de lo dispuesto por el artículo 13 de la mencionada ley.

Se trata de un **gravamen real que recae sobre la propiedad raíz o inmueble** o los bienes raíces ubicados en la jurisdicción del municipio correspondiente. Así, el

---

*del artículo 627 <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 175 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. [...]*"

<sup>3</sup> **Artículo 13º.- Contenido de la declaración.** Cuando el respectivo municipio adopte la decisión de establecer la declaración del Impuesto Predial Unificado, los propietarios o poseedores de predios deberán presentar anualmente dicha declaración en los formularios que prescriba el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, indicando como mínimo los siguientes datos:

- a. Apellidos y nombres o razón social y NIT del propietario del predio;
- b. Número de identificación y dirección, del predio;
- c. Número de metros de área y de construcción del predio;
- d. Autoavalúo del predio;
- e. Tarifa aplicada;
- f. Impuesto predial autoliquidado por el contribuyente;
- g. Impuesto para la corporación regional respectiva, cuando sea del caso.

**Artículo 14º.- Base mínima para el autoavalúo.** El valor del autoavalúo catastral, **efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual**, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio. En el caso del sector rural, el valor mínimo se calculará con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, que señalen las respectivas autoridades catastrales, teniendo en cuenta las adiciones y mejoras, los cultivos y demás elementos que formen. [...]"

Subraya la Sala

derecho de las autoridades locales para el cobro del tributo no proviene de su inscripción sino de la existencia del inmueble<sup>4</sup>.

Además, la obligación del contribuyente frente al impuesto nace por la propiedad nuda o plena, el usufructo y la posesión de un bien inmueble dentro del perímetro del respectivo municipio.

Sobre el particular, al referirse a las diferencias entre el impuesto predial y el impuesto al patrimonio<sup>5</sup> la Corte Constitucional en sentencia C-876 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis precisó:

*[...]*

*Ahora bien, cabe recordar que el impuesto predial<sup>6</sup> es un gravamen real constituido a favor del municipio donde está ubicado el bien. Como gravamen real no puede confundirse con el impuesto sobre el patrimonio que es un gravamen personal.*

*En efecto, el impuesto predial se funda en la ocupación que hace el bien del espacio en el municipio al cual se paga el tributo, mientras que en el caso del impuesto establecido sobre el patrimonio los inmuebles integran el patrimonio líquido gravable porque están en capacidad de generar un aprovechamiento económico para su propietario. En un caso es directamente el bien el que se encuentra al origen del tributo, mientras que en el otro es simplemente uno de los elementos con base en los cuales se determina el patrimonio gravable del contribuyente.*

*[...]*

***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".** (Resalta la Sala)*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional al declarar exequible el artículo 54 de la Ley 1430 de 2011, que previó como sujetos pasivos del impuesto predial y valorización **a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión**, precisó<sup>7</sup>:

---

<sup>4</sup> En sentencia del 7 de mayo de 2009, exp. 17248 C.P. William Giraldo Giraldo, la Sala precisó: "Este impuesto es de tipo real en cuanto recae sobre el valor del inmueble, sin consideración a la calidad del sujeto pasivo (propietario o poseedor) y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta.

<sup>5</sup> Decreto 1838 de 2002

<sup>6</sup> Sobre los antecedentes y características del impuesto predial ver la Sentencia C-467/93 M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>7</sup> Sentencia C-822 del 2 de noviembre de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.

*[...] es necesario señalar con relación al impuesto predial, que éste **no se correlaciona de manera exclusiva con el derecho de dominio**, como la misma demanda lo refiere, al indicar que “lo único relevante es la existencia del predio y no las calidades del sujeto que lo posee o que ejerce el dominio”. Así, **es frecuente encontrar en la legislación referencias al poseedor como sujeto pasivo del tributo**<sup>8</sup>, como lo reconoce la propia demandante<sup>9</sup> y, por lo mismo, **el marco dentro del cual se pueden agregar nuevos hechos generadores solo requiere de la existencia del bien inmueble, independientemente de la relación entre el sujeto pasivo y el bien.***

*Por esta razón, **no le está vedada al legislador la imposición de un nuevo elemento del impuesto derivado de la mera tenencia del inmueble.** Como se anotó anteriormente, no es la naturaleza de la relación que se establezca con el bien la que activa la facultad tributaria, sino la existencia del predio en relación con un sujeto vinculado económicamente al mismo. **Esto permite el establecimiento de sujetos pasivos y hechos generadores del impuesto predial que no dependan de la situación jurídica de propietario.** La doctrina tributaria y algunas jurisdicciones territoriales<sup>10</sup> han acogido esta interpretación, determinando que, por ejemplo, **el usufructuario sería un sujeto pasivo del impuesto.** (Resalta la Sala)*

Así pues, el impuesto predial es un gravamen que recae sobre el predio. Por lo mismo, los propietarios de los predios no son los únicos sujetos pasivos del impuesto en mención, como erróneamente lo sostiene el apelante, puesto que también los poseedores son sujetos pasivos del tributo, como se advierte de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990.

A su vez, la solidaridad entre el propietario y el poseedor para el pago del impuesto se deriva del artículo 13 de la Ley 44 de 1990, del cual se desprende que son sujetos pasivos del tributo los propietarios y poseedores, quienes, por tanto, tienen la obligación de declarar y pagar el tributo como obligados

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, el artículo 14 de la Ley 44 de 1990 referido a la base mínima para el autoevalúo, indica que “El valor del autoevalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio (...)”.

<sup>9</sup> Folio 20 del Expediente D-8495: “Para efectos catastrales y consiguientemente prediales, la **posesión** es el otro derecho real que junto con el dominio o plena propiedad, deben ser inscritos en el catastro o censo de inmuebles (...) dicha inscripción de **posesión** reconoce una riqueza aparente y el disfrute de derechos posesorios que son **manifestaciones de riqueza aptas para el gravamen territorial**”.

<sup>10</sup> Ver por ejemplo el régimen tributario municipal de Ibagué (D. 1.1-0073 del 6 de febrero de 2009) que dispone en su artículo 10 numeral 1º, que el hecho generador del impuesto predial “lo constituye la **posesión o propiedad, o usufructo** de un bien inmueble urbano o rural (...)”. Ver también el Acuerdo 041 del 29 de diciembre de 2008 “*por medio del cual se establece el estatuto tributario del Municipio de Duitama*” en donde se dice que “el impuesto predial unificado es un gravamen que recae sobre la **propiedad, posesión o usufructo** de toda clase de bienes inmuebles (...)”

principales. En idéntico sentido se pronunció la Sala en sentencia de 4 de abril de 2013, exp. 18834.

En consecuencia, las expresiones “*que recae sobre los bienes raíces*” y “*se genera por la existencia del predio*” del artículo 13; “*o poseedora*”, “*solidariamente*” y “*y el poseedor*” del artículo 14 del Acuerdo Municipal 011 del 1º de diciembre de 2004 expedido por el Concejo Municipal de la Unión - Valle , se ajustan a las normas invocadas como violadas, teniendo en cuenta que, como quedó anotado, el impuesto predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz.

En cuanto al argumento del apelante según el cual conforme con el artículo 317 de la Constitución Política el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble, mismo, observa la Sala que dicha norma no prevé lo que el demandante sostiene, pues, por el contrario, precisa que “*sólo los municipios podrán gravar **la propiedad inmueble***”.

En sentencia C-304 de 2012, la Corte Constitucional señaló que el entendimiento del artículo 317 de la Constitución Política depende no sólo de su propio texto, sino también de lo que establecen las normas que hacen de Colombia una república unitaria (art. 1º, C.P.), le confían al Congreso la labor de “*hacer las leyes*” (art. 114, C.P.) y, en especial, la de “*establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales*” (art. 150-12, C.P.).

Sobre el particular, señaló la Corte Constitucional:

[...]

*Desde luego, eso no significa restarle valor al precepto que les confía a los municipios la potestad para “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus propios fines” (art. 287-3, C.P.), pero sí implica que es necesario darle algún nivel de eficacia también a la precisión adicional de acuerdo con la cual los municipios deben ejercer esa competencia “dentro de los límites de la Constitución y la ley” (ídem). Esta posición tampoco insinúa que pueda juzgarse irrelevante el precepto en virtud del cual se les reconoce a los concejos la competencia para votar los tributos (art. 313-4, C.P.), aunque sí exige que en el entendimiento de ese enunciado también se le asigne algún valor a la especificación constitucional siguiente, según la cual dicha atribución debe ser ejercida “de conformidad con la Constitución y la ley” (art. 313-4, C.P.).*

*Si se interpreta el artículo 317 de la Constitución apropiadamente en este contexto normativo, puede concluirse que no le impone al legislador*

un límite para regular asuntos generales en materia de tributos sobre la propiedad inmueble. De hecho, así lo ha sostenido la Corte por ejemplo en la sentencia C-944 de 2003.<sup>11</sup> En ese caso, la Corporación dispuso en específico que aun cuando los municipios son por regla general los únicos autorizados para gravar la propiedad inmueble con impuesto predial, “el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial”.(Subraya la Sala)

Toda vez que, como quedó anotado, de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del impuesto predial unificado 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 de dicho bien**, quienes, a su vez, tienen la obligación de declarar y pagar el impuesto (artículo 13 ibídem), encuentra la Sala que el hecho generador y los sujetos pasivos previstos en la norma acusada están de acuerdo con la referida ley, el artículo 317 de la Constitución Política y las demás normas constitucionales concordantes.

Las razones que anteceden son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en sesión de la fecha.

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**  
**Presidente de la Sección**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

---

<sup>11</sup> (MP. Alfredo Beltrán Sierra. Unánime).

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

