

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 / IMPUESTO PREDIAL - Naturaleza jurídica. Es un gravamen real que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz, de modo que no solo los propietarios pueden ser sujetos pasivos del gravamen, sino también los poseedores y los usufructuarios / IMPUESTO PREDIAL - Sujeto pasivo. Es indeterminado

1.4 De conformidad con 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. 1.5 Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-876 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, precisó: “[...] **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)**” [...] 1.6 Conviene anotar, para mayor claridad, que la naturaleza de la obligación que surge del impuesto predial, es de las conocidas como *propter rem*, es decir, se genera para el contribuyente una prestación de dar, por su vinculación a un derecho real o a un inmueble y sólo en razón de ello. En otras palabras, la obligación nace para el sujeto pasivo del impuesto en función de un derecho real. 1.7 Así las cosas, las expresiones “**gravamen real que recae sobre los bienes raíces**” “**se genera por la existencia del predio**” del artículo 19 y, “**o poseedora**” “**el poseedor**” del artículo 20 del Acuerdo Municipal No. 044 de 2001, 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, cuyo sujeto pasivo puede recaer en el poseedor del inmueble, dada la relación de ese sujeto con el bien.

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

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 026 DE 2008 (24 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MORALES CAUCA - ARTICULO 14 No Anulado / ACUERDO 026 DE 2008 (24 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MORALES CAUCA - ARTICULO 15 (Parcial) No Anulado / ACUERDO 026 DE 2008 (24 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MORALES CAUCA - ARTICULO 16 (Parcial) No Anulado / ACUERDO 026 DE 2008 (24 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MORALES CAUCA - ARTICULO 17 (Parcial) No Anulado / ACUERDO 026 DE 2008 (24 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MORALES CAUCA - ARTICULO 221 No Anulado / ACUERDO 026 DE 2008 (24 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MORALES CAUCA - ARTICULO 222 (Parcial) No Anulado / ACUERDO 026 DE 2008 (24 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE MORALES CAUCA - ARTICULO 223 (Parcial) Anulado Parcialmente

NOTA DE RELATORIA: Sobre el sujeto pasivo del impuesto predial se citan las sentencias C-876 de 2002, C-822 de 2011 y C-304 de 2012 de la Corte Constitucional.

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente: Se estudió la legalidad de las expresiones “grava la propiedad inmueble” y “poseedor” del art. 15, “posesión o usufructo (sic)” del art. 16, “poseedora” del art. 17, “costos de paz y salvos”, “constancias” y “certificaciones” del art. 222 y “lo que corresponda a la

recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos” del art. 223, así como de la totalidad de los arts. 14 y 221 del Acuerdo 026 de 2008 (24 de noviembre), por el cual el Concejo Municipal de Morales (Cauca) expidió el Código de Rentas del municipio. La Sala revocó parcialmente la sentencia del Tribunal Administrativo del Cauca que negó la nulidad para, en su lugar, anular la frase “más un 25% como gastos administrativos” del art. 223. Al respecto, precisó que la Ley 57 de 1985 autorizó el cobro de copias, certificaciones y constancias expedidas por la Nación, los departamentos y los municipios, sujeto a que la tarifa que se fijara para el efecto no excediera el costo de la reproducción, tope que dicha expresión superaba, al tiempo que desconocía que el gravamen nace como recuperación total o parcial de los costos que tal actividad le representa al municipio. Señaló que no había lugar a anular los apartes acusados de los arts. 15, 16 y 17, porque el predial es un gravamen real que se genera por la simple existencia del bien o propiedad raíz, de modo que los propietarios no son los únicos sujetos pasivos del tributo, sino también los poseedores y los usufructuarios, dada su relación con el bien.

IMPUESTO PREDIAL - Desarrollo normativo. Siguen siendo aplicables las leyes sobre la materia, preexistentes a la Constitución de 1991

La Sala parte de reiterar que si bien el artículo 317 de la Carta Política dice expresamente que “Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)”, las leyes que venían rigiendo en lo concerniente al impuesto predial desde antes de la Constitución de 1991 siguen siendo aplicables, pues el Congreso de la República ha sido el que se ha encargado de regularlo mediante la expedición de un sinnúmero de leyes que datan del año de 1887. 1.2 El impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos 3185 y 4133, posteriormente se expidió la Ley 14 de 1983, denominada “de fortalecimiento de los fiscos municipales” y la Ley 44 de 1990. 1.3 Con la entrada en vigencia de la Ley 44 de 1990 -norma que cita el Acuerdo demandado-, se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado “Impuesto Predial Unificado”, estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la vigencia de las leyes anteriores a la Constitución de 1991, que regulan el impuesto predial, se reitera Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 24 de octubre de 2013, Radicado 08001-23-31-000-2007-00652-01(18394), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

TRIBUTOS - Clases / TASA - Definición. Características / TASA POR EXPEDICION DE COPIAS, CONSTANCIAS, CERTIFICACIONES Y PAZ Y SALVOS - Creación y desarrollo normativo. Fue creada por la Ley 57 de 1987, declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-099 de 2001 / EXPEDICION DE COPIAS Y CERTIFICADOS - Tarifa. Los municipios están facultados para fijarla, siempre que no exceda el costo de la reproducción

2.1 En nuestro ordenamiento es posible identificar por lo menos tres clases de tributos, a saber, los impuestos, las tasas y las contribuciones, cada uno con características propias que los diferencian. Se consideran tasas aquellos

gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o un servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales.

2.2 Teniendo en cuenta que necesariamente la tasa debe originarse en una imposición legal y sólo se puede transferir la competencia para que la autoridad territorial determine las tarifas correspondientes, se precisa que el Concejo Municipal de Morales (Cauca) expidió el Acuerdo 026 de 2008, con fundamento en los artículos 287, 294, 313, 338 y 363 de la Constitución Política; 171, 172, 258, 259 y 261 del Decreto 1333 de 1986; 32 de la Ley 136 de 1994 y 59 de la Ley 788 de 2002.

2.3 Si bien no se citó la Ley 57 de 1985, para la Sala, la tasa por el cobro de fotocopias, constancias, certificaciones y paz y salvos fue creada por esa ley, por las siguientes razones:

2.3.1 La Ley 4ª de 1913, en el artículo 320, estableció que todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existan en las Secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva; que el que solicite la copia deberá suministrar el papel que debe emplearse y pagar al amanuense, y que las copias pueden sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin dificultar los trabajos de ésta.

2.3.2 Dicha disposición fue reiterada por el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por la Ley 57 de 1985, en los artículos 17 y 24 [...]

2.3.3 De conformidad con lo anterior, la Ley 57 de 1985 autorizó el cobro de copias, certificaciones y constancias que expidan la Nación, los departamentos y los municipios y dispuso que dicho cobro estuviera sujeto a la cantidad de copias solicitadas, según la tarifa que fije el funcionario competente, sin exceder, en todo caso, el costo de la reproducción.

2.3.4 Ahora bien, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-099 del 31 de enero de 2001, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985, declaró exequible la norma acusada [...]

2.3.5 De esta forma, la Corte Constitucional señaló que la tasa por expedición de copias y certificados está ajustada a la Constitución y precisó que conforme a la ley, los municipios están autorizados para determinar la tarifa correspondiente, siempre y cuando no exceda el costo de la reproducción.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 24 / LEY 57 DE 1985 - ARTICULO 17 / LEY 57 DE 1985 - ARTICULO 24

NOTA DE RELATORIA: Sobre la facultad de las autoridades territoriales para determinar las tarifas de las tasas ver las sentencias C-577 de 1995, C-482 de 1996 y C-402 de 2010 de la Corte Constitucional.

ACUERDO 026 DE 2008 CONCEJO DE MORALES CAUCA - Artículo 223 numeral 4. Excedió la Ley 57 de 1985 al fijar como tarifa para el cobro por la expedición de constancias, certificaciones y demás lo que corresponda a la recuperación de los costos “más un 25 por ciento como gastos administrativos”

[...] observa la Sala que el numeral 4 del artículo 223 del Acuerdo 026 de 2008 dispone como parámetro para el cobro de los costos: “4. *Constancias, certificaciones y demás, lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos*”, y en dicho sentido, la expresión subrayada excede la autorización del artículo 17 de la Ley 57 de 1985, según la cual: “*En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción*” y, además, desconoce que el gravamen nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Municipio, razón por la cual se declarará la nulidad de ese aparte.

FUENTE FORMAL: LEY 57 DE 1985

NOTA DE RELATORIA: En el mismo sentido ver Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 4 de abril de 2013, Radicado 19001-23-31-000-2010-00007-01(18834), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ

Bogotá D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 19001-23-31-000-2010-00005-01(19220)

Actor: FERNANDO YEPES GOMEZ Y OTRO

Demandado: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 20 de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, en la que se dispuso negar las pretensiones de la demanda.

I) DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad, los señores FERNANDO YEPES GÓMEZ y HENRY BRYON IBÁÑEZ, solicitaron que se declarara la nulidad parcial del Acuerdo Municipal No. 026 de 24 de noviembre de 2008, “*Por medio del cual se expide el Código de Rentas para el Municipio de Morales - Cauca*”. El acto demandado parcialmente establece:

**“TITULO II
INGRESOS TRIBUTARIOS**

**CAPITULO I
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO**

ARTICULO 14. BASE LEGAL: Ley 14 de 1983; Decreto 1333 de 1986; Ley 44 de 1990; Ley 101 de 1993, Art. 9; Ley 99 de 1993, Art. 44 y Decreto 1339 de 1994.

ARTICULO 15. NATURALEZA. Es un tributo anual de carácter municipal que **grava la propiedad inmueble**, tanto urbana como rural y que fusiona los impuestos Predial, Parques y Arborización, Estratificación Socioeconómica y la Sobre Tasa de Levantamiento Catastral, como impuesto general unificado que cobrara el municipio sobre el avalúo catastral fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o el auto avalúo señalado por cada propietario o **poseedor** de inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del municipio.

PARAGRAFO. El Impuesto Predial Unificado de que trata este artículo se liquidará con base en el avalúo catastral vigente al momento de causarse la obligación tributaria, o mediante el auto avalúo que los contribuyentes establezcan respecto de sus bienes inmuebles, el cual en ningún caso será menor al avalúo catastral establecido para el año fiscal respectivo.

ARTICULO 16. HECHO GENERADOR. Lo constituye la propiedad, **posesión o usufructuó** (sic), de un bien inmueble urbano o rural, en cabeza de una persona natural o jurídica, incluidas las de derecho público, en el Municipio de Morales.

El impuesto se causa a partir del primero (1º) de enero del respectivo periodo fiscal; su liquidación será anual y se pagará dentro de los plazos fijados por la Administración Municipal.

ARTICULO 17. SUJETO PASIVO. Es la persona natural o jurídica, (incluidas las entidades públicas) propietaria o **poseedora** del bien inmueble ubicado en la jurisdicción del Municipio de Morales.

(...)

**CAPITULO III
TASAS POR SERVICIOS, DERECHOS Y APROVECHAMIENTOS**

ARTICULO 221. BASE LEGAL. Las consagradas en la Ley

ARTICULO 222. Son tasas, importes, derechos y cánones de los siguientes servicios:

1. Publicaciones en la Gaceta Municipal.
2. Arrendamientos de locales y Matricula de espacios en la plaza de mercado.
3. Tarifas de acueducto, alcantarillado y aseo
4. Derechos de uso de espacios en la plaza de mercado
5. Matadero Público
6. Arrendamiento de bienes inmuebles.
7. Alquileres de equipos y maquinarias.
8. **Costos de Paz y Salvos.**
9. **Constancias**, declaraciones, permisos, **certificaciones**, formatos, formularios, fotocopias simples y autenticadas.
10. Conceptos de Uso del Suelo.
11. Multas.

ARTÍCULO 223. DETERMINACIÓN DE COSTOS. Para efectos de determinar los costos sobre los cuales se impondrán los derechos por servicios, alquileres, arrendamientos, aprovechamientos y multas se tendrán en cuenta los siguientes parámetros:

- 1. Publicaciones: Conforme a lo establecido en la normatividad vigente y a (sic) definido por el Gobierno Nacional para la publicación en el Diario Oficial o Gacetas Municipales.*
- 2. Alquileres o arrendamientos de bienes inmuebles: Se tendrá en cuenta el valor a precios de mercado, para áreas o usos comerciales, de servicios o residenciales.*
- 3. Alquiler de equipos: Costos de combustibles y demás elementos propios para el funcionamiento del equipo, desgaste de máquinas, hora funcionario, lugar o distancia del servicio.*
- 4. Constancias, certificaciones y demás, **lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos.***
- 5. Multas, de conformidad con las normas generales si se trata de multas de tránsito, para las demás como normas de policía, planeación, salud, etc., se determinarán en salarios mínimos diarios legales vigentes y no podrán sobrepasar en ningún caso los diez (10) SMDLV. Por cada día de infracción.*
- 6. Derechos de uso de espacios en la plaza de mercado: Las tarifas se fijarán de acuerdo con las comodidades, seguridad, localización, espacio, vías de acceso, facilidad de cargue y descargue, el tipo de producto a vender y si los puestos son fijos o eventuales de acuerdo a la tabla que para el efecto establezca el administrador.*
- 7. Matadero Público: Comprende el uso de corrales, zona de sacrificio, examen de animales y de carne, servicios públicos etc.*
- 8. Tarifas de acueducto, alcantarillado y aseo: las establecidas conforme a los acuerdos municipales que atienden la normatividad vigente.*
- 9. AUTORIZACION ESPECIAL. Autorízase al Alcalde Municipal para que en un plazo no mayor a sesenta (60) días, a partir de la expedición del presente Acuerdo, defina por medio de Decreto las tasas, importes, derechos y cánones de arrendamiento de los siguientes servicios, los cuales solo podrán establecerse a cargo del beneficiario o infractor y siguiendo las orientaciones establecidas en el artículo 223 de este Código.*

(...)”.

1. Normas violadas

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

2. Concepto de la violación

Falta de competencia de la autoridad territorial para fijar el Impuesto Predial

En el caso bajo estudio se configuró una de las causales de nulidad del acto, consagradas en el artículo 84 del Decreto 01 de 1984, debido a la falta de competencia de la corporación para fijar el tributo. Lo anterior, bajo el entendido de que el titular del poder tributario originario es el Congreso de la República y las entidades territoriales, como las asambleas y concejos sólo gozan de un poder tributario derivado.

Según lo previsto en el artículo 317 de la Constitución Política y en 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.

Bajo este presupuesto, 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 persona diferente a quien ostenta la calidad de dueño o propietario, así como imponerlo por la sola existencia del predio.

Certificados y constancias

El Concejo Municipal atribuyó a los certificados y constancias el carácter de tributo, sin embargo, se echa de menos la normativa que fundamenta su regulación, como tributo, bajo la denominación de tasa.

Además, la Ley 962 de 2005 prohíbe a las entidades fijar tarifas por los servicios que presta o por la realización de sus funciones.

II) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Morales se opuso a las pretensiones de la parte demandante, con los siguientes argumentos:

El Concejo Municipal de Morales (Cauca) estaba facultado para expedir el Acuerdo demandado, en el entendido de que es competente para establecer la regulación del impuesto predial unificado.

Conforme con lo dispuesto en la Constitución Política y en la ley, el impuesto predial se *“origina en la existencia de bienes inmuebles y, consecuentemente, son sujetos pasivos del tributo, las personas relacionadas con la propiedad o tenencia del bien a gravar, bien sea a título de poseedores o usufructuarios”*.

También le asiste competencia al Concejo Municipal para el cobro de paz y salvos, certificaciones y constancias, toda vez que el trámite de estos documentos implican gastos administrativos.

Excepciones

El municipio demandado propuso como excepción la de “inepta demanda”, al considerar que la parte actora incumplió la obligación establecida en el artículo 139 del C.C.A., por cuanto no aportó con el escrito de la demanda la copia auténtica del acto demandado.

III) LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante providencia del 20 de septiembre de 2011, declaró no probada la excepción de inepta demanda interpuesta por el municipio demandado y negó las pretensiones de la presente acción, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, declaró no probada la excepción de inepta demanda propuesta por el municipio de Morales (Cauca), al considerar que si bien es cierto que los demandantes no allegaron copia auténtica del acto demandado, también lo es que, esa copia fue aportada en debida forma al expediente.

El Concejo Municipal de Morales puede establecer los elementos de la obligación tributaria, cuando no han sido fijados directamente por la ley.

Para el caso del impuesto predial, la Ley 44 de 1990 informa que es un tributo de carácter municipal que grava la propiedad inmueble o su posesión, fija como hecho generador la propiedad y a los propietarios o poseedores como sujetos pasivos de la obligación tributaria.

Agregó que el usufructuario del bien inmueble también es sujeto pasivo del impuesto predial unificado, de conformidad con lo previsto en el artículo 823 del Código Civil.

El artículo 338 de la Constitución Política otorga a los Concejos Municipales la facultad de fijar las tasas por los servicios que preste la administración y, a su vez, es dable que las autoridades administrativas establezcan la tarifa de la tasa. Por lo tanto, consideró que no existe vicio de incompetencia en la fijación de la tasa en cuestión.

IV) EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

La Constitución Política, en el artículo 317, dice que solo los municipios podrán gravar "*la propiedad inmueble*" y la Ley 44 de 1990 se refiere a los impuestos sobre la propiedad raíz; por lo tanto, el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble.

Bajo este presupuesto, el único sujeto pasivo del impuesto predial 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.

En consecuencia, resulta nulo el acuerdo demandado, en tanto fijó como sujeto pasivo del impuesto a una persona diferente a quien tiene la calidad de dueño o propietario, así como por hacerlo recaer por la sola existencia del predio.

El Concejo Municipal tampoco está autorizado para instituir una tasa cuyo hecho generador es la expedición de paz y salvos y certificados, por cuanto no existe una ley previa que la haya creado y el a quo desvió el fundamento del cargo porque

“... no se trata de la facultad de regular la tarifa de una tasa, sino de la imposibilidad de establecer el servicio de expedición de certificado o constancia como tributo, ...” .

De aceptarse que es posible fijar este tipo de tasas, se echa de menos la fijación del sistema y método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.

Finalmente, reiteró que la Ley 962 de 2005 prohíbe a las entidades, establecer tarifas por los servicios que presten o por la realización de sus funciones.

V) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante y la demandada no intervinieron en esta etapa procesal.

El Ministerio Público rindió concepto en los siguientes términos:

Es viable que los Concejos Municipales fijen los elementos de la obligación tributaria cuando la ley que crea el tributo no lo haga.

El impuesto predial solamente involucra bienes inmuebles, toda vez que se refiere a condicionamientos inherentes a ellos. Así, los responsables del gravamen son los propietarios o poseedores de dichos inmuebles.

Imponer el gravamen al usufructuario no riñe con la normativa que regula el tributo, razón por la que debe mantenerse esa obligación en el acuerdo demandado.

Respecto de las expresiones del artículo 222 numeral 8 *“costos de paz y salvo”*, y en el numeral 9 *“constancias”* y *“certificaciones”*, así como la contenida en el artículo 223 numeral 4 *“...lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos”*, se deben retirar del ordenamiento, por cuanto carecen de fundamento legal.

VI) CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 20 de septiembre de 2011, proferida por el

Tribunal Administrativo del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad parcial interpuesta contra el Acuerdo 026 de 2008.

1. Respecto del sujeto pasivo del impuesto predial

Sostiene el recurrente que el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad y que el único sujeto pasivo del impuesto predial es el dueño o propietario.

Por lo tanto, a su juicio, resulta ilegal que se grave la propiedad inmueble y no el derecho de propiedad y que se fije, en el acuerdo demandado, como sujeto pasivo al poseedor o usufructuario de predios ubicados en el Municipio de Morales.

1.1 La Sala parte de reiterar¹ que si bien el artículo 317 de la Carta Política dice expresamente que *"Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)"*, las leyes que venían rigiendo en lo concerniente al impuesto predial desde antes de la Constitución de 1991 siguen siendo aplicables, pues el Congreso de la República ha sido el que se ha encargado de regularlo mediante la expedición de un sinnúmero de leyes que datan del año de 1887.

1.2 El impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos 3185 y 4133; posteriormente se expidió la Ley 14 de 1983, denominada "de fortalecimiento de los fiscos municipales" y la Ley 44 de 1990.

¹ Sentencia del 24 de octubre de 2013, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente 2007-652-01 (18394)

1.3 Con la entrada en vigencia de la Ley 44 de 1990 *-norma que cita el Acuerdo demandado-*, se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado "Impuesto Predial Unificado", estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

1.4 De conformidad con 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 impuesto².

1.5 Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-876 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, precisó: "[...] **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)**". (Resalta la Sala)

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado:

"...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, como lo reconoce la propia demandante 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 han acogido esta interpretación, determinando que, por ejemplo, el usufructuario sería un sujeto pasivo del impuesto."*³ (Resalta la Sala)

² Cf. Artículos 13 y 14

³ Sentencia C-822 del 2 de noviembre de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

*“En este caso no es preciso hacer demasiadas consideraciones adicionales para concluir que **la Constitución, tal y como ha sido interpretada por esta Corte, no le prohíbe al legislador incluir como sujetos pasivos de gravámenes sobre la propiedad inmueble a quienes no son propietarios de los mismos, sino que cuentan con un título de concesión en virtud del cual son tenedores de los mismos.**”*

*32. Por consiguiente, la Sala no comparte la interpretación acerca de que el **artículo 317 de la Carta autoriza a gravar sólo a los propietarios de bienes inmuebles, y prohíbe cualquier clase de gravamen sobre personas como los tenedores, que tienen un título distinto al de dominio sobre dichos bienes.**”⁴ (Resalta la Sala)*

1.6 Conviene anotar, para mayor claridad, que la naturaleza de la obligación que surge del impuesto predial, es de las conocidas como *propter rem*⁵, es decir, se genera para el contribuyente una prestación de dar, por su vinculación a un derecho real o a un inmueble y sólo en razón de ello. En otras palabras, la obligación nace para el sujeto pasivo del impuesto en función de un derecho real.

1.7 Así las cosas, las expresiones “**grava la propiedad inmueble**” “**o poseedor**” del artículo 15, “**posesión o usufructuó (sic)**” del artículo 16, y “**poseedora**” del artículo 17 del Acuerdo Municipal No. 26 de 2008, 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, cuyo sujeto pasivo puede ser el poseedor o usufructuario del inmueble, dada la relación de ese sujeto con el bien.

2. Sobre los certificados y constancias

⁴ Sentencia C-304 822 del 25 de abril de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵ El tratadista Fernando Hinestrosa Forero, sobre las obligaciones *propter rem*, señala: *En medio de una división tajante entre derecho real y de crédito se advierte una especie de zona intermedia o franca formada por relaciones que evidentemente son de índole personal, pero que surgen a favor y a cargo de quienes ocupan un determinado sitio dentro de una relación real y en razón de ella, y que, siendo ciertamente crediticias, algunos toman como proyecciones o derivados de derechos reales (servidumbres prediales), absorbidas por estos. (...) Dentro de los fenómenos que se presentan en esta zona de confluencia unos reciben el apelativo genérico de obligaciones reales o propter rem. Denominación que, valga repetirlo, conviene al rasgo fundamental de que surgen y deambulan en función de un derecho real y que no recaen sobre una persona, el deudor sino en cuanto es titular de un derecho real y en razón de él.”* Tratado de las Obligaciones. Universidad Externado de Colombia, 2004. p. 300-301.

La parte apelante alegó que los certificados y constancias han sido consagrados por el Municipio de Morales como tributos, bajo la denominación de tasa y que el *a quo* desvió el punto de alegación, pues no se discute la facultad para regular la tarifa de una tasa, sino la imposibilidad de establecer el servicio de expedición de certificado o constancia como tributo, en el caso concreto como tasa, sin fundamento legal.

2.1 En nuestro ordenamiento es posible identificar por lo menos tres clases de tributos, a saber, los impuestos, las tasas y las contribuciones, cada uno con características propias que los diferencian.

Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o un servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales.⁶

2.2 Teniendo en cuenta que necesariamente la tasa debe originarse en una imposición legal y sólo se puede transferir la competencia para que la autoridad territorial determine las tarifas correspondientes, se precisa que el Concejo Municipal de Morales (Cauca) expidió el Acuerdo 026 de 2008, con fundamento en los artículos 287, 294, 313, 338 y 363 de la Constitución Política; 171, 172, 258, 259 y 261 del Decreto 1333 de 1986; 32 de la Ley 136 de 1994 y 59 de la Ley 788 de 2002.

⁶ Sentencia C-402 del 26 de mayo de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

2.3 Si bien no se citó la Ley 57 de 1985, para la Sala, la tasa por el cobro de fotocopias, constancias, certificaciones y paz y salvos fue creada por esa ley, por las siguientes razones⁷:

2.3.1 La Ley 4ª de 1913, en el artículo 320, estableció que todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existan en las Secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva; que el que solicite la copia deberá suministrar el papel que debe emplearse y pagar al amanuense, y que las copias pueden sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin dificultar los trabajos de ésta.

2.3.2 Dicha disposición fue reiterada por el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo⁸, subrogado por la Ley 57 de 1985⁹, en los artículos 17 y 24.

El artículo 17 de la referida ley, señala:

**“Artículo 17º.- La expedición de copias dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique.
El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición.
En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción”.** (Resalta la Sala)

A su vez, el artículo 24 ordena:

“Artículo 24º.- Las normas consignadas en los artículos anteriores serán aplicables a las solicitudes que formulen los particulares para que se les expidan certificaciones sobre documentos que reposen en las oficinas públicas o sobre hechos de que estas mismas tengan conocimientos”.

2.3.3 De conformidad con lo anterior, la Ley 57 de 1985 autorizó el cobro de copias, certificaciones y constancias que expidan la Nación, los departamentos y los

⁷ Véase la sentencia del 4 de abril de 2013 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, radicación: 2010 00007 01 [18834], actor: Fernando Yepes Gómez y Henry Bryon Ibáñez, demandado: Municipio de Miranda (Cauca)

⁸ ARTÍCULO 24. COSTO DE LAS COPIAS. Para atender las peticiones de que trata este Capítulo, los reglamentos internos a que se refiere el artículo 1o., de la Ley 58 de 1982 señalarán la tarifa que deba pagarse por las copias, pero las autoridades no podrán, en ningún caso, cobrar valores superiores al costo de tales copias.

⁹ Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

municipios¹⁰ y dispuso que dicho cobro estuviera sujeto a la cantidad de copias solicitadas, según la tarifa que fije el funcionario competente, sin exceder, en todo caso, el costo de la reproducción.

2.3.4 Ahora bien, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-099 del 31 de enero de 2001¹¹, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985, declaró exequible la norma acusada y para el efecto precisó:

*“En síntesis, como el legislador en la ley 57 de 1985, art. 17, subrogó el art. 24 del Decreto 01 de 1.984, se ajustó a lo dispuesto en los artículos 338 en concordancia con los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 superiores pues **el Congreso de la República ejerció una función propia de su ámbito constitucional al establecer una modalidad de tasa a favor de una entidad pública cuando autorizó el cobro de las copias**, cuando la cantidad así lo justifique, tendientes a la recuperación de los costos de la producción de las publicaciones por parte de los organismos públicos; en virtud del derecho de petición de un ciudadano, todo lo cual, en criterio de esta Corporación procura una finalidad protegida constitucionalmente, pues, la disposición cuestionada contiene un elemento de discrecionalidad que le otorga al servidor público que autoriza la expedición de las copias determinar si la cantidad solicitada justifica el cobro de las mismas, **tarifa que además no podrá exceder el costo económico material de la reproducción**, lo que torna justo, razonable y proporcional la disposición cuestionada, pues la norma acusada contiene un criterio equitativo, repárese que los gastos del Estado deben estar fundamentados en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad y equidad” (Se resalta)*

2.3.5 De esta forma, la Corte Constitucional señaló que la tasa por expedición de copias y certificados está ajustada a la Constitución y precisó que conforme a la

¹⁰ ARTÍCULO 12.- Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.

ARTICULO 14.- Para los efectos previstos en el artículo 12, son oficinas públicas las de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales; las de las Gobernaciones, Intendencias, Comisarías, Alcaldías y Secretarías de estos Despachos, así como las de las demás dependencias administrativas que creen las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales o Comisariales y los Concejos Municipales o que se funden con autorización de estas mismas Corporaciones; y las de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales o Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta en las cuales la participación oficial sea superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social, ya se trate de entidades nacionales, departamentales o municipales y todas las demás respecto de las cuales la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal.

Artículo 27º.- Para los efectos de la presente ley, también son oficinas públicas las de las corporaciones de elección popular.

¹¹ M.P. Fabio Morón Díaz.

ley, los municipios están autorizados para determinar la tarifa correspondiente, siempre y cuando no exceda el costo de la reproducción.

Si bien en el recurso de apelación se discutió el sistema y el método para definir los costos y beneficios de la tasa, este aspecto no fue objeto de la demanda y, por lo tanto, no puede ser avocado en esta instancia, so pena de desconocer el derecho de defensa de la parte demandada.

2.4 En cuanto al argumento según el cual el artículo 16 de la Ley 962 de 2005¹² prohíbe establecer tarifas por servicios o realización de funciones que la ley no contemple, observa la Sala que, como quedó anotado, la tasa correspondiente fue creada por la Ley 57 de 1985, cuya constitucionalidad fue reconocida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-099 del 31 de enero de 2001; adicionalmente, la Ley 962 de 2005 no es aplicable a los municipios por no pertenecer a la Administración Pública Nacional^{13 14}.

2.5 Sin embargo, observa la Sala que el numeral 4 del artículo 223 del Acuerdo 026 de 2008 dispone como parámetro para el cobro de los costos: “4. *Constancias, certificaciones y demás, lo que corresponda a la recuperación de los costos más un 25% como gastos administrativos*”, y en dicho sentido, la expresión subrayada excede la autorización del artículo 17 de la Ley 57 de 1985, según la cual: “*En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción*” y, además, desconoce que el gravamen nace como recuperación total o parcial

¹² ARTÍCULO 16. **COBROS NO AUTORIZADOS.** 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.

¹³ Ley 489 de 1998, artículo 39: “*La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.*”

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley. “

¹⁴ En este sentido se pronunció la Sección en la sentencia del 4 de abril de 2013 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, radicación: 2010 00007 01 [18834], actor: Fernando Yepes Gómez y Henry Bryon Ibáñez, demandado: Municipio de Miranda (Cauca)

de los costos que le representan al Municipio¹⁵, razón por la cual se declarará la nulidad de ese aparte.

Por las razones expuestas, se revoca la sentencia apelada. En su lugar, se anula la expresión “**más un 25% como gastos administrativos**” contenida en el numeral 4º del artículo 223 del Acuerdo 026 de 2008 expedido por el Concejo Municipal de Morales– Cauca y en lo demás, se confirma 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

REVÓCASE parcialmente la sentencia apelada. En su lugar dispone:

1.- ANÚLASE la expresión “*más un 25% como gastos administrativos*” contenida en el numeral 4º del artículo 223 del Acuerdo 026 de 2008 expedido por el Concejo Municipal de Morales – Cauca.

2.- En lo demás, confírmase la sentencia apelada.

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

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente

¹⁵ Sentencia C-402 del 26 de mayo de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ