

**IMPUESTO DE DELINEACION URBANA – Consagración legal / ADMINISTRACION MUNICIPAL – Está consagrada en el Decreto 1333 de 1986 / ENTIDAD TERRITORIAL – Tiene la facultad para establecer los elementos del impuesto de delineación urbana / PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD – Se refiere a la capacidad contributiva / PRINCIPIO DE EQUIDAD – Propende a la distribución de las cargas**

El impuesto de delineación urbana se originó en la Ley 97 de 1913, artículo 1º literal g), en la cual se autorizó al Concejo de Bogotá para crearlo y reglamentarlo, y, con posterioridad, la Ley 84 de 1915 lo autorizó a todos los concejos municipales. Mediante el Decreto 1333 de 1986, en ejercicio de facultades extraordinarias el Gobierno procedió a compilar la normatividad existente para la organización y funcionamiento de la administración municipal. Así las cosas, se observa que la mayoría de los elementos de la obligación del impuesto de delineación urbana se encuentran dispuestos en el Decreto 1333 de 1986, y que, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política y la autonomía de las entidades territoriales, éstas se encuentran facultadas para establecer la tarifa del impuesto, como lo efectuó el Concejo de Chía en el numeral 2º de Acuerdo 21 de 2004, por lo que no se observa que se haya vulnerado el principio de legalidad, como tampoco el de certeza de los tributos. En cuanto a que el hecho gravable determinado en el acto acusado va más allá del marco previsto por el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, es necesario precisar que el artículo 2º del Acuerdo 21 de 2004 se dirige a establecer la tarifa al impuesto de delineación urbana, no el hecho generador que, como se advirtió, está delimitado en la ley. En relación a los principios de equidad y progresividad, considera el apelante que la tarifa impuesta en la norma demandada se constituye en una carga excesiva, y no consulta la capacidad económica del contribuyente. El principio de progresividad, dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política, impone que el reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, se realice según la capacidad contributiva de que disponen. Es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor cuando mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente. Por su parte, el principio de equidad dispuesto en los artículos 95 numeral 9º y 363 ibidem, atiende a que se ponderen la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes, para evitar cargas excesivas o beneficios exagerados. Si bien hay una concurrencia entre los principios de progresividad y equidad en la medida en que ambos se refieren a la distribución de las cargas que impone el sistema tributario y los beneficios que éste genera, el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación, relativo a la forma como una disposición tributaria afecta a los diferentes obligados o beneficiarios, a la luz de ciertos valores constitucionales, mientras que el principio de progresividad mide cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás. Al aplicar los anteriores principios constitucionales al caso en concreto, se encuentra que el artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004 materializó la aplicación de los principios de equidad y progresividad tributaria en las tarifas del impuesto de delineación urbana, al sujetar su fijación a los estratos socioeconómicos y a los usos del suelo en el sector rural y urbano, clasificando cada uno de ellos dependiendo del destino particular de cada proyecto, diferenciando las áreas mediante parámetros de mínimo y máximo, y con base en ello ponderó el coeficiente de liquidación, aspectos que, para todos los efectos, son índices de capacidad contributiva.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338 / LEY 97 DE 1913

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 21 DE 2004 (29 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE CHIA – ARTICULO 2 (No anulado)

**PRINCIPIO DE IGUALDAD – No se vulnera cuando se establece una tarifa diferente de un impuesto en un municipio respecto a otro**

Frente al argumento del actor en el que indica que el valor del impuesto de delineación urbana en el Municipio de Chía resulta ser mayor al de otros municipios del Departamento de Cundinamarca, es de señalar que tal circunstancia, frente a otros tributos de carácter departamental, ha sido objeto de análisis por la Corte Constitucional, señalando que no hay vulneración al principio de igualdad, circunscribiendo tal principio a la jurisdicción territorial en cuestión, departamento o municipio, sin tener en cuenta si el rompimiento de la igualdad se presenta respecto de los habitantes de esa jurisdicción, frente a los de otras distintas. Así mismo, tal argumento no fue probado en el sub lite; además de que, como se observó, la tarifa impuesta en la norma demandada atiende a los principios de equidad y progresividad tributaria,

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 21 DE 2004 (29 de diciembre) CONCEJO MUNICIPAL DE CHIA – ARTICULO 2 (No anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

Bogotá, D. C., agosto once (11) de dos mil once (2011)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00098-02(17556)**

**Actor: MARCEL TANGARIFE TORRES**

**Demandado: MUNICIPIO DE CHIA**

#### **FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia del 20 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", que denegó las súplicas de la demanda.

#### **I) DEMANDA**

El ciudadano Marcel Tangarife Torres, actuando en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C.C.A., demandó la nulidad del artículo 2º del Acuerdo No. 21 del 29 de diciembre de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Chía, cuyo texto es el siguiente:

**“Acuerdo No. 21 de 2004  
Sanción Ejecutiva (29 DIC 2004)**

**“Por el cual se regulan las tarifas por concepto de impuesto de delineación en el desarrollo urbanístico del municipio, se deroga el Acuerdo 17 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.**

El Honorable Concejo Municipal de Chía, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales (...)

**ACUERDA:**

(...)

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Establecer la siguiente tabla de tarifas para aplicar la liquidación del impuesto de delineación urbana sobre proyectos desarrollados o a desarrollar en el suelo rural y urbano.

<b>ZONA RURAL</b>			
Zona	Áreas Mínimas (M2)		Coefficiente de Liquidación
Suburbana	1.00 A	72	0.15
(ZRS)	Mts2		
	72.01 A	100	0.30
	Mts2		
	100.01 A	150	0.70
	Mts2		
	150.01 a	200	1.00
	Mts2		
	200.01 a	250	1.20
	Mts2		
	250.01 o	>	2.00
	Mts2		
RURAL DE GRANJAS	1.00 a	72	0.15
(ZRG)	Mts2		
	72.01 a	100	0.30
	Mts2		
	100.01	a	0.60
	150 Mts2		
	150.01	a	1.00
	200 Mts2		
	200.01	a	1.80
	250 Mts2		
	250.01 o	>	2.50
	Mts2		
CORREDOR VIAL SUBURBANO	1.00 a	72	0.15
(ZCS)	Mts2		
	72.01 a	100	0.30
	Mts2		
	100.01 a	150	0.70
	Mts2		
	150.01 a	200	1.00
	Mts2		
	200.01 a	250	1.20
	Mts2		

	250.01 o > Mts2	2.00
BOSQUE PROTECTOR (ZRFP)	1.00 a 72 Mts2	0.20
	72.01 a 100 Mts2	0.50
	100.01 a 150 Mts2	1.00
	150.01 a 200 Mts2	1.80
	200.01 a 250 Mts2	2.00
	250.01 o > Mts2	3.00
RESERVA FORESTAL PROTECTORA (ZRFP)	1.00 a 72 Mts2	0.20
	72.01 a 100 Mts2	0.50
	100.01 a 150 Mts2	1.00
	150.01 a 200 Mts2	1.80
	200.01 a 250 Mts2	2.00
	250.01 o > Mts2	3.00
JARDÍN DE USO MÚLTIPLE (ZJM)	1.00 a 72 Mts2	0.80
	72.01 a 100 Mts2	1.00
	100.01 a 150 Mts2	1.50
	150.01 a 200 Mts2	1.80
	200.01 a 250 Mts2	2.00
	250.01 o > Mts2	2.50
JARDÍN DE USO MÚLTIPLE ESPECIAL (ZJME)	1.00 a 72 Mts2	0.80
	72.01 a 100 Mts2	1.00
	100.01 a 150 Mts2	1.50
	150.01 a 200 Mts2	1.80
	200.01 a 250 Mts2	2.00
	250.01 o > Mts2	2.50
AGROPECUARIA (ZAP)	1.00 a 72 Mts2	0.20
	72.01 a 100	0.40

	Mts2		
	100.01 a Mts2	150	0.80
	150.01 a Mts2	200	1.60
	200.01 a Mts2	250	2.00
	250.01 o Mts2	>	2.50
VIVIENDA CAMPESTRE (ZVC)	1.00 a Mts2	72	0.40
	72.01 a Mts2	100	0.80
	100.01 a Mts2	150	1.00
	150.01 a Mts2	200	1.50
	200.01 a Mts2	250	2.00
	250.01 o Mts2	>	2.50
VIVIENDA CAMPESTRE ESPECIAL (ZVCE)	1.00 a Mts2	72	0.50
	72.01 a Mts2	100	0.80
	100.01 a Mts2	150	1.00
	150.01 a Mts2	200	1.50
	200.01 a Mts2	250	2.00
	250.01 o Mts2	>	2.50
CENTRO POBLADO (CP)	1.00 a Mts2	75	0.15
	75.01 a Mts2	100	0.20
	100.01 a Mts2	150	0.60
	150.01 a Mts2	200	1.00
	200.01 a Mts2	250	1.20
	250.01 o Mts2	>	1.80
PROTECCIÓN SISTEMA HÍDRICO (ZPSH)	No se permite ningún desarrollo en construcción zona de protección y recuperación.		

<b>TABLA SUELO URBANO</b>		
Zona	Área Mínima (M2)	Coefficiente de Liquidación

ÁREA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (AVIS)	1.00 a 75 Mts2		0.15
	75.01 a 100 Mts2		0.20
	100.01 a 150 Mts2		0.60
	150.01 a 200 Mts2		1.00
	200.01 a 250 Mts2		1.30
	250.01 o > Mts2		1.80
ÁREA RESIDENCIAL URBANA (ARU)	1.00 a 75 Mts2		0.20
	75.01 a 100 Mts2		0.40
	100.01 a 150 Mts2		0.60
	150.01 a 200 Mts2		1.00
	200.01 a 250 Mts2		1.20
	250.01 o > Mts2		2.00
ÁREA DE USO MÚLTIPLE (AUM)	1.00 a 75 Mts2		0.50
	75.01 a 100 Mts2		0.60
	100.01 a 150 Mts2		0.70
	150.01 a 200 Mts2		1.50
	200.01 a 250 Mts2		1.80
	250.01 o > Mts2		2.00
ÁREA HISTÓRICA (AH)	1.00 a 75 Mts2		0.20
	75.01 a 100 Mts2		0.40
	100.01 a 150 Mts2		0.60
	150.01 a 200 Mts2		1.00
	200.01 a 250 Mts2		1.20
	250.01 o > Mts2		2.00
ÁREA INDUSTRIAL LIVIANA DE MEDIO A BAJO IMPACTO AMBIENTAL (AIM)	100.001 a 500 Mts2		2.60
	5100.01 a 1000 Mts2		2.5

	1000.01 MÁS Mts2	o		3.00
INVERNADEROS	1.00 300 Mts2	a		0.10
	300.01 1000 Mts2	a		0.15
	1.000.01 Mts2	o	>	0.20
COBERTIZO	1 100 Mts2	a		0.20
	100.01 Mts2	a	300	0.25
	300.01 Mts2	o	>	0.30
COBERTIZO INDUSTRIAL	1 100 Mts2	a		0.30
	100.01 Mts2	a	300	0.35
	300.01 Mts2	o	>	0.40

**PARÁGRAFO:** El impuesto de Delineación para uso destinado a vivienda, se determina con base en la siguiente fórmula:

$$IDV = M2 \times SMd \times K \times E$$

Donde:

**IDV=** Impuestos de Delineación para vivienda

**M2=** Número de metros cuadrados a construir

**SMd=** Salario Mínimo Legal Diario Vigente

**K=** Coeficiente rango según tabla impuesto Delineación

**E=** Coeficiente según tabla de Estratos

#### COEFICIENTE (E) PARA VIVIENDA Según Estrato

USO	ESTRATO					
	1	2	3	4	5	6
VIVIENDA	1	1	1	1,	1,	2
A				2	5	

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** El Impuesto de Delineación para otros usos diferentes a vivienda se determina con base en la siguiente fórmula:

$$IDici = M2 \times SMd \times K \times C$$

Donde:

**IDici=** Impuesto Delineación para Institucional, comercio e industria

**M2=** Número de metros cuadrados a construir

**SMd=** Salario Mínimo Legal Diario Vigente

**K=** Coeficiente rango según tabla impuesto Delineación

**C=** Coeficiente según tabla categorías de usos

<b>USOS</b>	<b>CATEGORÍAS</b>		
	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>
<b>Comercio y/o servicios</b>	De 1 a 100 M2	De 100.01 a 500 M2	Más de 500,01 M2
Coeficiente	1	1,5	2
<b>Institucional</b>	De 1 a 500 M2	DE 500.01 a 1000 M2	Más de 1000.01 M2
Coeficiente	1	1,5	2
<b>Industrial</b>	De 1 a 500 M2	DE 500.01 a 1000 M2	Más de 1000.01 M2
Coeficiente	1	1.5	2

”

Estimó como violados los artículos 13, 313 numeral 4º, 338 y 363 de la Constitución Política, y el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

**Violación de los principios constitucionales de legalidad, certeza, equidad y progresividad de los tributos.**

Transcribió apartes de la sentencia C-426 de 2005 y de la providencia del 25 de octubre de 1996, proferida en el expediente 7919, C.P. Dr. Julio Correa Restrepo, para señalar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado consideran que el margen del que gozan el legislador y los concejos municipales para determinar los tributos está circunscrito o limitado por las normas y principios constitucionales y, en especial, por los que regulan la actividad tributaria, esto es, el de legalidad, certeza, equidad, progresividad, irretroactividad, eficiencia, suficiencia y unidad de presupuesto.

Adujo que, según el principio de legalidad tributaria, los impuestos de orden municipal requieren de una ley previa para establecerlos. Por tanto, las entidades territoriales, como el Concejo Municipal de Chía, están en la obligación de sujetarse no sólo a la Constitución Política y a los principios constitucionales, sino también a la ley que los crea.

Que para el caso de los impuestos municipales, la ley debe establecer, con precisión, cuáles son los tributos municipales que se crean, sus características, los hechos gravables, tarifas aplicables, etc.

Indicó que el Acuerdo No. 21 de 2004 no expresó la fuente legal que crea el tributo, limitándose a adoptar la tarifa, hecho suficiente para configurar la violación al principio de legalidad.

Consideró que la norma acusada debió someterse al artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, que creó el impuesto de delineación urbana y estableció el hecho gravable en la construcción de nuevos edificios o refacción de los existentes.

Afirmó que el artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004 se limitó a adoptar la tarifa del gravamen, sin definir o desarrollar el sujeto activo y pasivo, ni la base gravable del impuesto, y agregó, en cuanto al hecho gravable, que no lo circunscribió a la construcción de edificios nuevos o a la refacción de los existentes, sino que lo impuso a los proyectos desarrollados o por desarrollar, lo que va más allá de lo dispuesto en el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, pues esta definición incluye obras como remodelaciones y demoliciones de construcciones, entre otras.



Manifestó que el Concejo Municipal de Chía debió adoptar el impuesto de delineación urbana con sujeción a las normas constitucionales y a lo dispuesto en el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 que lo crea. Sin embargo, dado que esta norma no estableció los elementos de la obligación tributaria, correspondía a la entidad territorial establecerlos, y no limitarse únicamente a fijar la tarifa del gravamen.

Que esta falta de determinación de los elementos de la obligación tributaria, también vulnera el principio de certeza del tributo.

Señaló que, en el caso presente, se evidencia una flagrante violación del principio de equidad y del derecho de igualdad, por cuanto el impuesto de delineación urbana, cuya tarifa adoptó la norma demandada, corresponde a una carga excesiva, que al no determinar los elementos de un tributo directo, no consultó la capacidad económica de los sujetos pasivos.

Alegó que la fórmula para determinar la tarifa no contempló otras alternativas, como la declaración de renta del contribuyente o el valor estimado de la construcción.

Indicó que el artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004 violó el principio de progresividad al adoptar una tarifa, por concepto del impuesto de delineación urbana, que se impone bajo los mismos factores de cálculo a personas que tienen diferente capacidad de pago.

Adujo que lo más cercano al concepto de capacidad de ingreso del contribuyente se da por el coeficiente según la tabla de estratos, que no resulta suficiente, pues cada uno de los seis estratos que indica la tabla, en la práctica tiene en cuenta a sujetos pasivos con diferente capacidad de ingreso entre sí, situación que también se presenta con el párrafo segundo de la norma, que establece la fórmula del impuesto de delineación urbana para otros usos diferentes a vivienda.

Reiteró que ninguno de los factores consultó la verdadera capacidad de pago, bajo el pretexto de evitar afectar, inequitativamente y de forma regresiva, el pago de ese mismo impuesto para las asociaciones de vivienda por autogestión, para sus construcciones adicionales o ampliaciones.

**El artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004 está incurso en falsa motivación y en desviación del poder.**

Manifestó que el título del acuerdo difiere sustancialmente de los considerandos que lo motivan, dado que estos no explican la razón por la cual se aumenta de forma tan exagerada el impuesto de delineación, ni las razones que sustentan la tarifa contenida en su artículo 2º.

Que tampoco se indicó ni se consultó fuentes constitucionales y legales, ni se determinó de manera directa los elementos del tributo.

Consideró que el Concejo Municipal de Chía incurrió en desviación de poder al consagrar en dicho acuerdo una finalidad diferente, esto es, incrementar exageradamente la tarifa del impuesto de delineación.

## **II) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Municipio de Chía no dio contestación a la demanda dentro del término de fijación en lista.

### III) TERCERO INTERVINIENTE

El señor Raúl Eduardo Rivera Gómez, como tercero interviniente, se opuso a las pretensiones del actor con los siguientes argumentos:

#### **Excepciones:**

##### **Inepta demanda**

Consideró que, teniendo en cuenta que la justicia es rogada, el accionante debió demandar la nulidad del artículo 1º del Acuerdo 36 de 2005, que modificó la norma demandada estableciendo las tablas diferenciales de las tarifas del impuesto de delineación urbana para el reconocimiento de construcciones para vivienda en el Municipio de Chía.

Que por la anotada razón, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no podría válidamente pronunciarse con relación a la legalidad de un acto administrativo expresamente modificado, en cuanto implicaría un fallo extra petita, dado que el demandante ni siquiera se refirió ni allegó el Acuerdo 036 de 2005, con el cual se superaron las deficiencias que acusa el accionante.

Señaló que, en virtud del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, además de la obligación de aportar la copia del acto acusado, con las constancias de publicación, la demanda debe comprender la integridad del acto o actos que inciden en la decisión de fondo, de manera que si se omite solicitar la nulidad del Acuerdo 36 de 2005, esto deviene en la improsperidad de la acción y la negación del derecho impetrado.

Advirtió que en la demanda se invocó como norma violada el artículo 313 de la Constitución Política, como si el acto administrativo no hubiere sido expedido por el Concejo Municipal de Chía, como órgano corporativo competente en virtud del numeral 4º del referido artículo, y del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, precepto normativo vigente que permite a los municipios el cobro del impuesto de delineación urbana.

Indicó que no hay lugar a declarar la nulidad del acto porque los sustentos fácticos esgrimidos no plantean violación legal alguna, y precisó que el accionante se limitó a intentar probar la violación de las normas con la presentación del acuerdo demandado, lo que resulta precario, y no permite llevar a cabo el análisis de legalidad mediante la comparación de la norma demandada y las vulneradas.

Alegó que la demanda señala el precepto legal que considera agraviado, pero omite la determinación explícita de la indicación de los dispositivos superiores en apariencia infringidos, y agregó que los cargos indeterminados e indirectos impiden proferir una decisión de fondo, porque el análisis que hace el juzgador se verifica en abstracto.

Indicó que la acusación no está dirigida contra el texto de la norma, sino contra la aplicación que se da de la totalidad del mismo para ciertos estratos y proyectos.

##### **Plena validez y vigencia de los Acuerdos Nos. 21 de 2004 y 36 de 2005.**

Señaló que, en virtud del principio de legalidad, el acto administrativo se presume legítimo hasta que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no declare lo contrario.

Indicó que el acto administrativo impugnado, así como el Acuerdo No. 36 de 2005, tienen condiciones de ejecutoriedad, esto es, fueron publicados en debida forma, son exigibles y gozan de presunción de legitimidad.

**Se trata de un impuesto municipal debidamente regulado por actos administrativos expedidos por el Concejo Municipal de Chía, como órgano competente.**

Observó que la Constitución Política dispone la competencia exclusiva del Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, las cuales son desarrolladas en los artículos 150 numeral 12, 300 numeral 4º y 313 numeral 4º.

Indicó que los elementos estructurales del impuesto de delineación urbana se encuentran fijados directamente por la ley, mediante el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

Alegó que, en el presente caso, se evidencia que el acto administrativo impugnado fue expedido por el Concejo Municipal de Chía, como órgano co-administrativo competente a nivel municipal.

Adujo que, en virtud de la atribución que el artículo 338 de la Constitución Política le otorgó a los órganos de representación popular, éstos son los únicos autorizados para plasmar en las correspondientes leyes, ordenanzas y acuerdos, los elementos esenciales del tributo, razón por la cual el acuerdo demandado cumple con la preceptiva legal que reserva a los órganos representativos la atribución de imponer los tributos.

**Autonomía de las entidades territoriales.**

Manifestó que los entes territoriales tienen sobre sus bienes los mismos derechos y garantías que la Constitución Política reconoce a los particulares; por tanto, la propiedad que éstos ostentan sobre sus recursos debe ser garantizada por el Estado.

**Principio de legalidad del tributo.**

Adujo que en desarrollo de la potestad co-administrativa ordinaria, el Concejo Municipal puede establecer tarifas para el recaudo del impuesto de delineación urbana.

Indicó que, en virtud del principio de legalidad tributaria, las entidades territoriales, si bien pueden imponer contribuciones, no son soberanas fiscalmente, ya que deben respetar los marcos establecidos por el legislador.

Diferenció entre las leyes que crean una contribución y aquellas que simplemente autorizan a las entidades territoriales a imponerlas. En el primer caso, en virtud del principio de predeterminación del tributo, la ley debe fijar directamente los elementos de la contribución, mientras que en el segundo caso la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos municipales deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución.

Que el Acuerdo No. 21 de 2004 cumple a cabalidad con lo consagrado en los artículos 313-4, 338 y 363 de la Constitución Política, y el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986. En efecto, el citado acuerdo no sólo armoniza con el fortalecimiento de la autonomía territorial establecida en la Constitución Política, sino que,

además, concuerda con el tenor literal del artículo 338 ibídem, en cuanto determinó la tarifa del tributo, pero de manera alguna fijó sus elementos.

#### IV) LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 20 de noviembre de 2008, denegó las súplicas de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En cuanto a la excepción de inepta demanda, para el *a quo* es improcedente por cuanto consideró que la norma demandada es de carácter general, dado que regula la tarifa del impuesto de delineación urbana en el municipio de Chía, y el requisito establecido en el inciso 3º del artículo 138 del Código Contencioso Administrativo alude a la interposición de recursos de la vía gubernativa, lo que no ocurrió en el caso en estudio, por no ser necesario.

Adujo que no puede interpretarse que el Acuerdo No. 36 de 2005 es el acto definitivo, y que por ello debió ser objeto de demanda conjuntamente con la norma demandada, puesto que el acto impugnado se encuentra vigente como quiera que el Acuerdo 36 de 2005 lo complementó en lo atinente a las tarifas, y no será objeto de estudio de la litis, al no haberse cuestionado su legalidad.

Señaló que la Corte Constitucional en sentencia C-221 de 1993 declaró la constitucionalidad del impuesto de alumbrado público, tributo que al igual que el de delineación urbana fue creado por la Ley 97 de 1913, ampliado para los municipios por la Ley 84 de 1915. En dicha providencia se declaró la constitucionalidad del tributo, a pesar de que la ley que lo creó no determinó al detalle todos los elementos del mismo, por cuanto se consideró que era suficiente que la ley fijara con claridad el hecho generador, debido a que las entidades territoriales tienen la suficiente autonomía para regular los demás aspectos.

Estimó que el Municipio de Chía no vulneró los principios constitucionales de predeterminación del tributo, de legalidad y certeza, puesto que una vez creado el tributo por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, los concejos municipales están facultados por el artículo 338 de la Constitución Política para determinar las tarifas del mismo.

Que el hecho de que el acuerdo en mención no hubiese invocado el sustento legal para su expedición, no significa que éste no exista.

En relación a los cargos por violación al principio de certeza del tributo, bajo el entendido de que el Acuerdo No. 21 de 2004 no determinó los elementos del tributo, la Sala reiteró que no los analizará, debido a que el actor solamente invocó como norma demandada el artículo relativo a la tarifa.

Indicó que la intención del concejo municipal fue la de que el impuesto se liquidara sobre el área nueva de construcción a realizar cuando se trate de ampliación de construcciones existentes, lo cual consulta la capacidad contributiva del responsable.

Revisó la fórmula matemática establecida para la liquidación del tributo, y dedujo que en ella se contemplan factores que igualmente atienden a la capacidad contributiva, ya que las tarifas están dadas según los metros cuadrados de construcción, los usos y el sector en que se encuentra, de acuerdo con el Plan de

Ordenamiento Territorial, con lo cual se cumple con el principio de proporcionalidad.

Señaló que las tarifas van aumentando para las construcciones de vivienda según se encuentren en estratos bajos o altos, y que las tarifas porcentuales, incluida la fórmula matemática, oscilan entre el 0.20 y 3, lo que denota que no existe desproporción o carga tributaria exagerada.

#### **V) EL RECURSO DE APELACIÓN**

El demandante impugnó la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

Señaló que el artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004 está viciado de nulidad porque vulnera normas superiores de naturaleza legal y constitucional, al establecer las tarifas en la liquidación del impuesto de delimitación urbana sobre proyectos desarrollados o a desarrollar en el suelo rural y urbano.

Manifestó que la norma demandada establece únicamente la tarifa del impuesto de delimitación urbana, sin definir o desarrollar los demás elementos del tributo, lo que evidencia el vicio de nulidad por violación de norma superior.

Adujo, en cuanto al hecho gravable, que no lo circunscribió a la construcción de edificios nuevos o a la refacción de los existentes, sino que lo impuso a los proyectos desarrollados o a desarrollar, lo que va más allá del marco del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

Manifestó que si bien las entidades territoriales gozan de capacidad tributaria, estas facultades deben respetar, en todo caso, los principios tributarios constitucionales y las demás normas superiores en las que deberían fundamentarse, ya que los impuestos no pueden ser regulados autónomamente por las entidades territoriales.

Consideró que el principio de certeza fue vulnerado al adoptarse en la norma demandada únicamente la tarifa aplicable en la liquidación del impuesto, omitiendo los demás elementos del tributo.

Indicó que la omisión del Tribunal para tratar el asunto de la certeza del tributo, constituye una violación al artículo 170 del Código Contencioso Administrativo.

Adujo que el *a quo* pretende justificar una supuesta equidad tributaria bajo ciertas presunciones que no se evidencian en lo absoluto en el Acuerdo No. 21 de 2004, sin pronunciarse sobre la enorme diferencia tarifaria que existe, en materia del impuesto de delimitación urbana, para el Municipio de Chía, frente a otros municipios del departamento de Cundinamarca con características similares.

Afirmó que la fórmula contenida en el Acuerdo No. 21 de 2004 agregó un nuevo factor para el cálculo del impuesto de delimitación urbana, sin que medie fundamento legal o consideración alguna para ello. En efecto, al agregar el factor "C= coeficiente según tabla de categorías de usos, para el caso de los proyectos de estrato 6 aumentó el impuesto en un 100%.

Alegó que la acusación de falsa motivación y desviación del poder, desarrollada en la demanda, hace referencia a la incongruencia que existe entre los considerandos del acuerdo y el contenido del mismo. La norma demandada estableció una

completa regulación de las tarifas, sin que con ello se logre el cumplimiento de los considerandos del acuerdo.

Además, la falsa motivación y desviación de poder se sustentaron en la demanda en el entendido de que el acuerdo no menciona las normas superiores en las que se fundamenta.

Advirtió que el Decreto 1333 de 1986 ha sido objeto de una acción pública de inconstitucionalidad, y dado que la norma, en principio, le da cierto sustento legal al artículo acusado, en caso de prosperar dejaría sin fundamento el acto administrativo aquí demandado, como consecuencia de su decaimiento, en los términos del numeral 2º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo. Por lo tanto, solicitó abstenerse de emitir pronunciamiento alguno, hasta tanto se profiera la sentencia de la Corte Constitucional.

## **VI) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**El municipio de Chía** no presentó alegatos de conclusión.

**El demandante** presentó alegatos de conclusión en los cuales reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

**El Ministerio Público** dentro de la etapa procesal rindió concepto en los siguientes términos:

Para la agencia fiscal, la facultad impositiva de los concejos municipales se precisó en reciente sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 9 de julio de 2009, disponiendo que tales corporaciones pueden establecer los elementos del tributo a que se refiere la Ley 97 de 1913.

Indicó que la sentencia C-035 de 2009 declaró exequible el literal b) del artículo 233 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, para señalar que el impuesto de delineación urbana tiene definido por ley el hecho generador y el sujeto activo del mismo. Por tanto, le corresponde a los concejos municipales fijar, mediante acuerdo, la base gravable y las tarifas del impuesto, de conformidad con las facultades conferidas por la Ley 97 de 1913.

Advirtió que si el accionante pretendía la revisión de legalidad de los elementos del tributo, debió demandar la totalidad del Acuerdo No. 21 de 2004, y no limitarse al artículo que estableció las tarifas, como en efecto lo hizo en el escrito de la demanda.

Manifestó que el artículo en comentario tomó como elementos para la fijación de tarifas las diferentes condiciones de los contribuyentes del impuesto, como por ejemplo la zona rural o tabla de suelo urbano, las áreas mínimas, el coeficiente de liquidación, y agregó que determinó que el impuesto es el resultado de multiplicar el número de metros a construir, por el salario mínimo, por el coeficiente de rango, según la tabla del impuesto de delineación, por el coeficiente según tabla de estratos, o categorías de usos, dependiendo del uso para lo que se destine el inmueble.

Concluyó que tales elementos resultan idóneos como parámetros y referencias para fijar las tarifas del impuesto y, además, los coeficientes definidos consideran la capacidad económica del contribuyente, respetando los principios de equidad y proporcionalidad.

## VII) CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 20 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó la nulidad del artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004 del Concejo Municipal de Chía.

Como cuestión previa, la Sala precisa que no hay lugar a examinar la solicitud de suspensión del proceso por la prejudicialidad planteada por el apelante, por cuanto el Decreto 1333 de 1986 no es objeto de la presente acción. Además, el referido proceso concluyó con la sentencia C-035 del 27 de enero de 2009, que declaró exequible el literal b) del artículo 233 del Decreto Extraordinario No. 1333 de 1986.

Claro lo anterior, y previo a resolver el fondo del asunto, la Sala advierte que algunos de los cargos formulados en la demanda y en la apelación se dirigen a atacar la totalidad del Acuerdo No. 21 de 2004, no obstante que la pretensión de la presente acción se concreta en buscar que se declare que es *nulo el artículo 2º del Acuerdo Municipal No. 21 de 2004 del Municipio de Chía*.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que las pretensiones de la demanda demarcan el límite dentro del cual el juez debe emitir su sentencia, y que el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil exige que la sentencia debe estar en consonancia con las pretensiones de la demanda, el marco de estudio de la presente acción y el análisis de legalidad se circunscribirá al concepto de la violación que sustenta la supuesta infracción al ordenamiento jurídico del artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004.

Ahora bien, en cuanto al fondo del asunto se observa que para el apelante la tarifa dispuesta en el artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004 viola principios constitucionales, como los de legalidad, certeza, equidad y progresividad tributaria.

Así las cosas, en cuanto a la supuesta violación del principio de legalidad, es importante precisar que el impuesto de delineación urbana se originó en la Ley 97 de 1913, artículo 1º literal g), en la cual se autorizó al Concejo de Bogotá para crearlo y reglamentarlo, y, con posterioridad, la Ley 84 de 1915 lo autorizó a todos los concejos municipales.

Mediante el Decreto 1333 de 1986, en ejercicio de facultades extraordinarias<sup>1</sup> el Gobierno procedió a compilar la normatividad existente para la organización y funcionamiento de la administración municipal. Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2009 al referirse a la exequibilidad del literal b) del artículo 233 en los siguientes términos:

*“Ahora bien, en lo que tienen que ver con la actividad compilatoria llevada a cabo por el Ejecutivo en el Decreto 1333 de 1986, contenido del Código de Régimen Municipal y dentro del cual se inserta la disposición aquí acusada, la Sala observa que el mismo, como se dijo, fue expedido con apoyo en las facultades extraordinarias otorgadas en ese entonces al Presidente de la República para “Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración*

---

<sup>1</sup> Artículo 76 de la Ley 11 de 1986

Municipal. (...). Facultades cuyo otorgamiento y ejercicio para ese objeto se ajustaba a la Constitución Nacional de 1886, entonces vigente.

(...)

La jurisprudencia viene orientándose en el sentido de admitir que la autonomía tributaria de los entes territoriales exige al legislador reservar un espacio para el ejercicio de sus competencias impositivas, de manera que el Congreso no puede determinar todos los elementos de la obligación tributaria, porque produciría un vaciamiento de las facultades de las asambleas y concejos. Ahora bien, aunque la determinación por los entes territoriales de los elementos de la obligación tributaria debe llevarse a cabo siguiendo unas pautas mínimas fijadas por el legislador, la Corte ha considerado expresamente que **“la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.** (Negrillas fuera del original). En otras palabras, la jurisprudencia ha aceptado que la sola autorización del tributo constituye un parámetro mínimo constitucionalmente aceptable, a partir del cual puede admitirse que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar los elementos de la obligación tributaria. Sin embargo, también ha puesto de presente que **“debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales.**

(...)

5.7.2.1. El artículo<sup>2</sup> sí contiene la autorización expresa dada a los concejos municipales y al Distrito Especial de Bogotá para imponer el tributo llamado “impuesto de delineación”. A ello se refiere explícitamente la expresión “(l)os Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá,  **pueden crear los siguientes impuestos...**”. (Negrillas fuera del original). Así pues, el primer parámetro mínimo que ha sido exigido por la jurisprudencia al legislador en relación con las normas relativas a impuestos territoriales, sí se cumple en este caso.

De otro lado, **la norma sí define el hecho gravable, con lo cual logra la identificación plena del tributo, distinguiéndolo de otros impuestos que recaen sobre la propiedad inmueble.** Ciertamente, el legislador indica con toda claridad que el impuesto de delineación se causa en los casos de “construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.” Tanto el verbo rector “construir”, como el “refaccionar”, referidos a las propiedades inmuebles, tienen un sentido o significado natural y obvio, comúnmente conocido, que no da lugar a ambigüedades o confusiones sobre la situación fáctica que da origen al nacimiento de la obligación tributaria

Por lo anterior, la Corte estima que el segundo parámetro mínimo que se exige al legislador fijar en relación con los impuestos territoriales, esto es, la fijación de hecho gravado, también está contenido en la norma.

5.7.2.2. **Adicionalmente, la norma de rango legal que ahora se examina también contiene la definición de los sujetos activos de la obligación tributaria, pues al respecto indica con toda precisión que “los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá” son quienes podrán crear el tributo, “organizar su cobro” y darle “el destino que juzquen más conveniente”.** Con lo anterior la norma avanza en la delimitación de los elementos de la obligación tributaria, yendo más allá del mínimo exigido por la jurisprudencia, pero dejando librada a la labor de los

<sup>2</sup> Se refiere al artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.



concejos la determinación de los demás elementos de dicha obligación, a saber, la base gravable y la tarifa. Con lo anterior la disposición equilibra o armoniza adecuadamente los principios constitucionales implicados en este tipo de normas, cuales son, según se dijo, el principio unitario del Estado, con la autonomía tributaria y fiscal de las entidades territoriales.

**5.7.2.3. Visto lo anterior, y teniendo en cuenta los criterios jurisprudenciales arriba expuestos, la Corte estima que el artículo bajo examen no desconoce el principio constitucional que define al Estado como república unitaria, ni tampoco la autonomía tributaria reconocida por las normas superiores a las entidades municipales y distritales. En efecto, dicho artículo se limita a autorizar el impuesto de delineación, a señalar de manera general cuál es el hecho gravado con el mismo y a definir el sujeto activo llamado a percibirlo. Al proceder de esta manera, el legislador fija los parámetros mínimos que han sido exigidos por la jurisprudencia constitucional, pero deja un amplio margen de libertad a los concejos municipales para adoptar o no el tributo dentro de sus territorios, así como para determinar la base gravable y la tarifa que regirá en la respectiva jurisdicción, pudiendo también reglamentar el recaudo, la fiscalización, el control y la ejecución del tributo.”**

Así las cosas, se observa que la mayoría de los elementos de la obligación del impuesto de delineación urbana se encuentran dispuestos en el Decreto 1333 de 1986, y que, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política y la autonomía de las entidades territoriales, éstas se encuentran facultadas para establecer la tarifa del impuesto, como lo efectuó el Concejo de Chía en el numeral 2º de Acuerdo 21 de 2004, por lo que no se observa que se haya vulnerado el principio de legalidad, como tampoco el de certeza de los tributos.

En cuanto a que el hecho gravable determinado en el acto acusado va más allá del marco previsto por el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, es necesario precisar que el artículo 2º del Acuerdo 21 de 2004 se dirige a establecer la tarifa al impuesto de delineación urbana, no el hecho generador que, como se advirtió, está delimitado en la ley.

En relación a los principios de equidad y progresividad, considera el apelante que la tarifa impuesta en la norma demandada se constituye en una carga excesiva, y no consulta la capacidad económica del contribuyente.

El principio de progresividad, dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política, impone que el reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, se realice según la capacidad contributiva de que disponen. Es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor cuando mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.

Por su parte, el principio de equidad dispuesto en los artículos 95 numeral 9º y 363 ibídem, atiende a que se ponderen la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes, para evitar cargas excesivas o beneficios exagerados.

Si bien hay una concurrencia entre los principios de progresividad y equidad en la medida en que ambos se refieren a la distribución de las cargas que impone el sistema tributario y los beneficios que éste genera, el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación, relativo a la forma como una

disposición tributaria afecta a los diferentes obligados o beneficiarios, a la luz de ciertos valores constitucionales, mientras que el principio de progresividad mide cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás<sup>3</sup>.

Al aplicar los anteriores principios constitucionales al caso en concreto, se encuentra que el artículo 2º del Acuerdo No. 21 de 2004 materializó la aplicación de los principios de equidad y progresividad tributaria en las tarifas del impuesto de delimitación urbana, al sujetar su fijación a los estratos socioeconómicos y a los usos del suelo en el sector rural y urbano, clasificando cada uno de ellos dependiendo del destino particular de cada proyecto, diferenciando las áreas mediante parámetros de mínimo y máximo, y con base en ello ponderó el coeficiente de liquidación, aspectos que, para todos los efectos, son índices de capacidad contributiva.

A su vez, la fórmula para la determinación del impuesto de delimitación urbana se diferenció para el uso destinado a vivienda y los que son diferentes a éste, lo que implica que se liquida el impuesto atendiendo a los usos de cada proyecto, ponderando la distribución de las cargas.

De esta manera, para el primero se liquida teniendo en cuenta el número de metros cuadrados a construir, el salario mínimo vigente, el coeficiente de liquidación, es decir, se determina dependiendo del área y del coeficiente que se obtiene con base en el destino, áreas del proyecto y el estrato socioeconómico del inmueble, atendiendo a la distribución equitativa y progresiva de las cargas, como lo ordenan los principios estudiados.

Lo anterior, y contrario a lo manifestado por el apelante, constituye la aplicación de los considerandos del Acuerdo No. 21 de 2001, que sustentan la expedición del acto administrativo en generar estímulos a los núcleos familiares que presenten construcciones adicionales que por falta de recursos les resulten onerosas, dado que le impone una tarifa más baja a los proyectos de uso residencial y con menores áreas. Por lo tanto, no se encuentra probada la alegada falsa motivación y desviación del poder desarrollada en la demanda, soportada en la incongruencia que existe entre los considerandos del acuerdo con el contenido del mismo.

De otra parte, en cuanto al segundo destino, esto es, el que es diferente al de vivienda, además de observar los coeficientes anteriores tiene en cuenta la categorías de los usos, coeficiente "c" que se establece mediante una tabla que pondera los usos y áreas del proyecto, lo que resulta ser equitativo, dado que entre mayor sea el área del predio mayor es el coeficiente a aplicar.

Así las cosas, los anteriores factores generan una correlación entre la obligación tributaria y la capacidad económica del contribuyente, de suerte que sirve de parámetro para cumplir con su deber de contribuir con el financiamiento de las cargas públicas del Estado, consagrado en el artículo 95 numeral 9º de la Constitución Política.

Además, dichos factores y coeficientes corresponden a una dimensión propia o ínsita en el hecho generador, habida cuenta que, finalmente, el hecho generador lo constituye la construcción de nuevos edificios o la refacción de los existentes.

---

<sup>3</sup> C-776-03

Frente al argumento del actor en el que indica que el valor del impuesto de delineación urbana en el Municipio de Chía resulta ser mayor al de otros municipios del Departamento de Cundinamarca, es de señalar que tal circunstancia, frente a otros tributos de carácter departamental, ha sido objeto de análisis por la Corte Constitucional<sup>4</sup>, señalando que no hay vulneración al principio de igualdad, circunscribiendo tal principio a la jurisdicción territorial en cuestión, departamento o municipio, sin tener en cuenta si el rompimiento de la igualdad se presenta respecto de los habitantes de esa jurisdicción, frente a los de otras distintas. Así mismo, tal argumento no fue probado en el sub lite; además de que, como se observó, la tarifa impuesta en la norma demandada atiende a los principios de equidad y progresividad tributaria,

El hecho de no indicar el acuerdo las normas superiores en las que se fundamenta, no desvirtúa que los actos acusados se ajustaron al marco legal. De modo que las súplicas de la demanda deben negarse, como en efecto lo dispuso el *a quo*.

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,

#### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia del 20 de noviembre de 2008, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", que denegó las súplicas de la demanda.

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

---

<sup>4</sup> C-538 de 2002