



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
- SUBSECCIÓN B -

Magistrada Ponente: María del Pilar Veloza Parra

Bogotá, D.C., veinticinco de agosto de dos mil veintiséis

Medio de control: Simple nulidad
Expediente: 25000-23-37-000-2024-00189-00
Demandante: Veeduría Ciudadana Soacha Somos Todos
Demandado: Municipio de Soacha
Asunto: Artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 *“Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones”*.

Consecutivo: S-26-08-13-26

Sentencia de primera instancia

COMPETENCIA: De conformidad con el CPACA, artículos 125 numeral 2, y 152.3, en concordancia con el Decreto Ley 2288 de 1989, artículo 18, la Sala procede a dilucidar en primera instancia la acción de **nulidad** instaurada por la **VEEDURÍA CIUDADANA SOACHA SOMOS TODOS** contra el **MUNICIPIO DE SOACHA - CUNDINAMARCA**, para realizar control de legalidad en abstracto de los: artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 *“Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones”* expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE SOACHA.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1.1.1. Declaraciones y condenas

1. La demandante formuló las siguientes pretensiones¹:

“Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente solicito al Honorable Juez la nulidad del ESTATUTO TRIBUTARIO DE SOACHA “ACUERDO 30-2020 en el Capítulo 1 IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO LOS “ARTICULO 23 TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO, ARTICULO 30 LIMITE DEL IMPUESTO PREDIAL PARAGRAFO TRANSITORIO” Y CAPITULO 2 “PARTICIPACION

¹ Folio 8 del archivo “nulidad simple estatuto tributario Soacha artículos 23,30 y162” del Expediente Digital.

EN PLUSVALIA ARTICULO 162 DETERMINACION DEL EFECTO PLUSVALIA PARA CALCULAR LA BASE GRAVABLE”. Así pues, al declarar la nulidad de los artículos notificados, solicitamos indicar de forma precisa que las normas concordantes con dicha disposición no son aplicables en razón de la declaratoria de nulidad del acto acusado.”.

1.1.2. Normas acusadas

2. Los Artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones” señalan:

ARTÍCULO 23. Tarifas del impuesto predial unificado. Las tarifas del impuesto predial unificado serán las siguientes:

Destino hacendario	Rango de avalúos en SMMLV		Tarifa (por mil)
	Mayor (>)	Hasta (<=)	
Habitacional	0	27	5
	27	62	6
	62	135	7
	135	180	8
	180	269	9
	269	414	9.5
	414 En adelante		10

Destino Hacendario	Rango de avalúos en SMMLV		Tarifa (por mil)
	Mayor (>)	Hasta (<=)	
Comercial	0	50	5
	50	124	7
	124	248	9
	248	414	10

ARTÍCULO 23. Tarifas del impuesto predial unificado. Las tarifas del impuesto predial unificado serán las siguientes:

Destino hacendario	Rango de avalúos en SMMLV		Tarifa (por mil)
	Mayor (>)	Hasta (<=)	
Habitacional	0	27	5
	27	62	6
	62	135	7
	135	180	8
	180	269	9
	269	414	9.5
	414 En adelante		10

Destino Hacendario	Rango de avalúos en SMMLV		Tarifa (por mil)
	Mayor (>)	Hasta (<=)	
Comercial	0	50	5
	50	124	7
	124	248	9
	248	414	10

Habitacional rural fuera de áreas con plan parcial	5
Comercial rural fuera de áreas con plan parcial	5
Industrial y agroindustrial rural fuera de áreas con plan parcial, pecuario, forestal.	9.5
Minero	16
Agrícola	6.5
Institucionales o recreativos	11.5
Otros	9.5
Mejoras inscritas en catastro	7.5

“ARTÍCULO 30. Límite del impuesto predial unificado. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

Parágrafo transitorio. Hasta el año 2024, independientemente del valor de catastro obtenido, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 SMMLV, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.

La limitación prevista en este parágrafo no se aplicará para:

1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el auto-avalúo para calcular su impuesto predial.
4. Los predios cuyo avalúo resulta de la auto estimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.
5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.
6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.
7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.
8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.
9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.

El impuesto predial unificado liquidado no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Esta limitación no se aplicará, a los lotes urbanos, y a los predios que hayan sufrido mejora por construcción.”

“ARTÍCULO 162. Determinación del efecto plusvalía para calcular la Base Gravable. El efecto plusvalía, es decir, el incremento en el valor del suelo derivado de las acciones urbanísticas que dieron origen a los hechos generadores, se calculará en la forma prevista en los Artículos 75, 76, 77, 80 y 87 de la Ley 388 de 1997 y en el Artículo 3 del Decreto Nacional 1788 del 2004 y en las normas que los reglamenten o modifiquen.

Parágrafo. La Administración Municipal procederá a la liquidación de manera general del efecto de Plusvalía de conformidad a lo establecido en el Artículo 87 Numeral 1º de la Ley 388 de 1997.”

1.1.3. Hechos

3. Las pretensiones tienen fundamento en los siguientes hechos relevantes²:

4. El 9 de diciembre de 2020, el concejo municipal de Soacha expide el Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 *“Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones”*.

5. Las normas demandadas son los artículos 23, 30 y 162 del mencionado acuerdo, las cuales según la demanda violan los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrado en la Constitución de Colombia artículo 363, en la medida que no se tiene en consideración la situación de vulnerabilidad social del municipio de Soacha.

1.1.4. Normas violadas y concepto de violación

6. La demandante considera que con la expedición de los actos administrativos acusados se violan las siguientes disposiciones normativas³:

- Artículos 1º, 317, y 363 de la Constitución Política.
- Ley 14 de 1983.
- Artículo 6 de la Ley 44 de 1990.
- Artículo 175 del Decreto 1333 de 1986.
- Decreto 1599 de 1998.
- Artículo 96 de la Resolución IGAC No. 070 de 2011.

7. Desarrolla el concepto de violación en los cargos que se resumen así:

8. -. **CARGO PRIMERO: Violación de los artículos 363 de la Constitución Política, 175 del Decreto 1333 de 1986, artículo 96 de la Resolución IGAC No. 070 de 2011 y Decreto 1599 de 1998.**

9. -. **Nulidad del artículo 23 del Acuerdo 30 del 09/12/2020 (Tarifa del Impuesto Predial Unificado)**

10. Sostiene que las tarifas del impuesto predial fijadas por el municipio violan el sistema tributario, y se fundamenta en el principio de equidad, eficiencia y progresividad consagrado en la Constitución de Colombia Artículo 363.

² Folio 5 del archivo “nulidad simple estatuto tributario Soacha artículos 23,30 y162” del Expediente Digital.

³ Folio 5 del archivo “nulidad simple estatuto tributario Soacha artículos 23,30 y162” del Expediente Digital.

11. Indica que fijó porcentajes altos que no respondían a la economía del municipio en tiempos de pandemia, a la tasa de inmigrantes venezolanos y colombianos que llegan al municipio diariamente.

12. Afirma que el municipio de Soacha es uno de los territorios que más recibe desplazados del país, existiendo un decrecimiento económico pos pandemia y una inflación que no se ha podido estabilizar.

13. Es decir, estima que las tarifas resultarían contrarias a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad porque imponen una carga tributaria desproporcionada a los contribuyentes del municipio.

14. -. Nulidad del artículo 30 del Acuerdo 30 del 09/12/2020 (Límites del impuesto predial Unificado)

15. Indica que el artículo 30 está violando el contenido de la Ley 14 de 1983. Precisa que la Ley 44 de 1990 señaló en su artículo 6° los límites del Impuesto, donde se dispuso que el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

16. Comenta que la limitación señalada no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada y la Ley 1995 del 2019, con los vacíos que esta tiene; al realizar incrementos superiores del 100% a 1500% en predios y lotes sin mejoras y que hasta la fecha 2024 no se han controlado.

17. Manifiesta que el artículo 30 contiene un párrafo transitorio que en las últimas líneas dice: “esta limitación no se aplicará a los lotes urbanos y a los predios que hayan sufrido mejoras por construcción”, el cual a su juicio es una irregularidad que le está permitiendo al municipio definir sin criterios ni límites los incrementos al impuesto predial.

18. En síntesis, considera qué, pese a que la ley nacional establece límites al crecimiento del impuesto predial después de una actualización catastral, en Soacha se han registrado incrementos entre el 100 % y el 1.500 % en numerosos predios.

19. De tal manera que el municipio estaría desconociendo el límite legal previsto en la Ley 44 de 1990, que señala que el impuesto resultante no puede exceder el doble del impuesto liquidado en el año anterior, salvo ciertas excepciones.

20. -. Nulidad del artículo 162 del Acuerdo 30 del 09/12/2020 (Determinar el efecto de plusvalía para calcular la base gravable)

21. Señala que el artículo 162 que determina el efecto de plusvalía para calcular la base gravable desconoce el Decreto 1599 de 1998 en su artículo 9, el cual prescribe que los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta por ciento (30%) y cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado.

22. Atendiendo el principio de equidad, la tasa de participación será uniforme al interior de las zonas geoeconómicas homogéneas, y las variaciones entre dichas zonas sólo podrán darse cuando se constate, mediante estudios debidamente sustentados, que ello no causará distorsiones en factores como: i) Las calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles, ii) La renta de los beneficios derivados de la valorización para los propietarios de la tierra, iii) La dinámica del desarrollo de distintas zonas del municipio o distrito.

23. En síntesis, la forma en que el municipio regula la determinación del efecto plusvalía desconoce las reglas nacionales según las cuales la participación debe respetar: i) El principio de equidad, ii) La uniformidad dentro de zonas geoeconómicas homogéneas, iii) Las condiciones socioeconómicas de los propietarios, iv) Estudios técnicos debidamente sustentados. De tal manera que, la regulación municipal se habría apartado de los parámetros legales que gobiernan la participación en plusvalía.

24. Cargo segundo: Violación de los artículos 1º y 317, de la Constitución Política por desbordar la facultad contemplada en el principio de autonomía.

25. Indica que el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios, como se observa en el artículo 287 de la Constitución Política.

26. Comenta que el Estatuto Tributario establecido por el municipio en cabeza del alcalde y concejales en el año 2020 no fue socializado en la proporción que se necesitaba para no violentar a los habitantes y ser conocido por ellos; fue expedido en plena pandemia cuando la circulación de la gente era restringida de acuerdo con el DANE.

27. Indica que es un Estatuto Tributario que en 4 años está llevando a los habitantes a ser más pobres con los sobrecostos en el impuesto predial y unos intereses salidos de la realidad económica de los habitantes y unos incrementos anuales no controlados porque el mismo estatuto esta creado para violentar a los propietarios de casa.

28. Aduce que tener casa en Soacha se está volviendo una riqueza, recordando que una casa es una necesidad primaria, argumentado en la Constitución de Colombia “Artículo 51 Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”. Precisa que Soacha ha sido habitado y está siendo habitado por personas de escasos recursos, considera que en ese municipio no se puede contemplar un estrato tres “3” como en la capital y ciudades del país, por el nivel adquisitivo de los habitantes, la informalidad laboral de la mayoría de sus habitantes, el bajo nivel educativo de la población, la movilidad, las instituciones educativas públicas, hospitalarias no puede compararse con la capital.

29. El equilibrio entre ambos principios se constituye a partir de unas definiciones constitucionales que establecen unos límites entre uno y otro no disponibles por el legislador. De este modo la Corte ha precisado que por un lado el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario y por el otro el

principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.

30. Teniendo en cuenta que el artículo 317 superior, dispone que “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, dicha facultad no podrá exceder los límites contemplados tanto en la Constitución como en la ley atendiendo a los lineamientos del artículo 287 antes mencionado.

31. Los artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo 30 del 09/12/2020 transgreden las normas arriba señaladas, bajo el entendido de que el Gestor Catastral creado por la alcaldía anterior de carácter público privado, con más capital del municipio y lucrando los intereses particulares del privado.

32. Comenta que los errores cometidos por el gestor catastral son evidenciados por la Superintendencia de Notariado y Registro reportados en los siguientes procesos iniciados:

i) Auto 026 del 22 de agosto del 2022 *“Por medio del cual se formulan cargos dentro del proceso administrativo sancionatorio adelantado en contra del municipio de Soacha Cundinamarca en su condición de gestor catastral y contra del operador catastro avanza S.A.S SEM”,*

ii) Resolución 05379 de 30 de mayo del 2023 *“Por medio del cual se profiere fallo dentro de la actualización administrativa que se adelanta contra el municipio de Soacha en su condición de gestor catastral y la sociedad catastro avanza S.A.S SEM en condición de operador catastral”, y*

iii) Resolución 09434 del 4 de septiembre del 2024 *“Por medio del cual se decide una investigación administrativa sancionatoria adelantada en contra del municipio de Soacha en su condición de gestor catastral”*

33. Relata el supuesto incumplimiento del gestor catastral de tener un observatorio inmobiliario que debe determinar el avalúo de las áreas geográficas a intervenir teniendo en cuenta las colindantes y no colocar un valor al dedo como paso en Soacha.

34. Así mismo señala un incumplimiento de la Resolución 1040 del 2023 “Capítulo 7 DE LOS AVALUOS CATASTRALES Artículo 4.7.1 Observatorio inmobiliario catastral”, el cual señala que todos los gestores catastrales deberán contar con un observatorio inmobiliario catastral, en el cual se recolectará información del mercado inmobiliario del área geográfica bajo su información.

1.2. Contestación de la demanda

35. El Municipio de Soacha contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones y solicitó negar las mismas con los argumentos que se sintetizan a continuación⁴:

36. **- Frente a los hechos:**

⁴ Folio 1 al 13 del archivo “20_250002337000202400189002MemorialWeb202491922454” del Expediente Digital.

37. Indica que no se encuentra se haya realizado de forma idónea dentro del escrito de demanda, toda vez que, no existen hechos dentro del escrito de demanda y propone excepción de inepta demanda.

38. Respetto de los cargos de los actos del concejo en el Decreto Ley 1333 de 1986.

39. Indica que el demandante en su capítulo concepto y fundamentos de la violación, señala en su primer título *“NULIDAD POR VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 363 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 175 DEL DECRETO 1333 DE 1986, 96, DE LA RESOLUCIÓN IGAC No. 070 DE 2011 Y DECRETO 1599 de 1998”*, sin embargo, no hace ningún esfuerzo probarlo, solo los menciona normatividad y no hace ninguna conexión jurídica.

40. En el escrito de demanda no se demuestra el referido quebrantamiento del ordenamiento jurídico que cita, circunstancia que es de su cargo probar, conforme a lo normado en el artículo 167 del C.P.G., conforme a los razonamientos expresados en esta contestación de demanda.

41. Indica que en el presente caso no se adelantó por parte el departamento objeciones de validez y, por lo tanto, concluye que el Acuerdo 030 de 2020 es válido en la medida que se cumplieron con las exigencias legales para su concreción. Si, por el contrario, la Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, hubiese encontrado que el Acuerdo vulneraba disposiciones de índole constitucional o legal no lo habría aprobado.

42. No vulneración de la Ley 1995 de 2019 y de los límites establecidos por el artículo 6º de la Ley 44 de 1990

43. El municipio de Soacha sostiene que la demanda no demuestra que el Acuerdo 030 de 2020 vulnere los límites de incremento del impuesto predial previstos en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 y en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990. Por el contrario, afirma que dichas disposiciones fueron incorporadas expresamente en el texto del acuerdo, razón por la cual no es posible concluir que este contradiga normas que reproduce de manera literal o sustancialmente idéntica.

44. Según la defensa, la demandante no formula verdaderos cargos contra el contenido normativo del acuerdo, sino que expresa su inconformidad con el valor del impuesto predial liquidado en casos concretos tras la actualización catastral de 2020. Por ello, la controversia se refiere a la aplicación específica de la normativa tributaria y no a la legalidad del acuerdo mismo, lo que impide derivar de esos argumentos la nulidad de la disposición general demandada.

45. La entidad también sostiene que la actora parte de una interpretación equivocada de un artículo derogado de la legislación catastral (antiguo artículo 175 de la Ley 1333 de 1986 derogado), al asumir que el municipio debió mantener actualizado su catastro entre 2015 y 2019. Explica que la última actualización catastral anterior se realizó en 2010 y que la nueva actualización solo se efectuó en 2020, entrando en vigor para la liquidación del impuesto de la vigencia 2021. En

consecuencia, durante el año 2020 ningún contribuyente pagó impuesto predial con base en un avalúo actualizado, por lo que no concurrían las condiciones exigidas por la Ley 1995 de 2019 para aplicar el límite de crecimiento equivalente al IPC más ocho puntos.

46. Respecto del límite del 50% previsto en la Ley 1995 de 2019, la administración afirma que la demanda tampoco demuestra su vulneración. Señala que dicho tope está previsto para predios que no hayan sido actualizados, mientras que los inmuebles objeto de la controversia sí fueron actualizados en 2020. Por ello, considera que no era jurídicamente procedente aplicar esa limitación en los casos cuestionados.

47. Asimismo, el municipio destaca que mediante el Acuerdo 006 de 2021 adoptó mecanismos concretos para garantizar la aplicación de los límites legales al incremento del impuesto predial, estableciendo fórmulas de gradualidad, topes de crecimiento, descuentos por pronto pago y facilidades de pago por cuotas, con el fin de mitigar el impacto derivado de la actualización catastral.

48. Finalmente, la defensa contextualiza la actualización catastral dentro de la política pública nacional de fortalecimiento del catastro multipropósito, desarrollada a través del CONPES 3958 de 2019 y de la Ley 1955 de 2019. Argumenta que la actualización buscaba corregir el rezago de más de diez años en los avalúos catastrales, mejorar la gestión territorial y adecuar las bases gravables a la realidad económica de los predios. Por ello, concluye que el Acuerdo 030 de 2020 no desconoce las normas invocadas por la demandante, sino que las acoge y desarrolla, de manera que no existe fundamento para declarar su nulidad.

49. **Proporcionalidad de la demanda con las pretensiones**

50. El municipio de Soacha sostiene que existe una falta de proporcionalidad entre los cargos formulados por la demandante y las pretensiones de nulidad planteadas. Afirma que los argumentos expuestos no tienen la entidad suficiente para sustentar la nulidad del **Acuerdo 030 de 2020** en su conjunto, dado que este no solo regula aspectos relacionados con el impuesto predial, sino que constituye el estatuto tributario municipal, incluyendo disposiciones sobre otros tributos, procedimientos, devoluciones, compensaciones, sanciones y demás materias tributarias esenciales para el funcionamiento fiscal del municipio.

51. Señala que la demanda no identifica de manera clara y suficiente las normas presuntamente vulneradas ni desarrolla adecuadamente el concepto de violación que justificaría la nulidad de los artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo. En consecuencia, considera que los cargos carecen de la aptitud jurídica necesaria para desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado.

52. Adicionalmente, argumenta que una eventual suspensión provisional o declaratoria de nulidad del Acuerdo 030 de 2020 generaría graves consecuencias para las finanzas municipales, pues dejaría al municipio sin un marco normativo para la administración y recaudo de los tributos, comprometiendo la sostenibilidad

de las cargas y servicios públicos a su cargo.

53. -. Improcedencia de los cargos formulados

54. La justicia contenciosa en materia de nulidad de los actos administrativos es rogada, y, por ende, quien pretenda la invalidez de una decisión administrativa tiene la carga demostrativa, tanto en su aspecto jurídico como fáctico.

55. En la presente demanda, el actor formula cargos, de una parte, por presunta violación de las Leyes 14 de 1983, 1995 de 2019 y 44 de 1990, así como de la Constitución Política de Colombia, no obstante, en la demanda no se demuestra el referido quebrantamiento del ordenamiento jurídico que cita, circunstancia que es de su cargo probar, conforme a lo normado en el artículo 167 del C.P.G., conforme a los razonamientos expresados en esta contestación de demanda.

56. -. Excepción genérica

57. Indica que el juzgador tiene la prerrogativa de declarar de oficio aquellas excepciones que encuentre sustancialmente demostradas, de conformidad con el artículo 187, inciso segundo, del CPACA.

1.3. Alegatos de conclusión

Mediante auto del 18/07/2026 se dispone dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, en donde se prescindió del periodo probatorio y se ordena correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión⁵.

58. La parte accionante presentó alegatos de conclusión el 22/07/2025⁶, reiterando los argumentos contenidos en el escrito de demanda, realizando las siguientes precisiones:

59. Indica que, en calidad de terceros intervinientes frente a un proceso administrativo adelantado ante la Superintendencia de Notario y Registro, logró fallo en segunda instancia donde se reconoció que la actualización catastral de Soacha quedó mal realizada. Menciona la Resolución 10824 de octubre 3 del 2024.

60. Hace alusión al Auto 006 de 2021, Expediente 001- 2021, y comenta que la actualización catastral, fue realizada en tiempo récord, donde presentaron una programación de las actividades a realizar al IGAC “**esta reposa en el expediente**” en ella informaban de un estudio Socioeconómico, el cual nunca fue realizado ni se contó con evidencia de este.

61. Aduce que la actualización catastral fue realizada en plena pandemia,

⁵ Folio 1 al 6 del archivo “110_Autointerlocut_VC20240018900veeduri_0_20250718154438540 (1)” del Expediente Digital.

⁶ Folio 1 al 3 archivo “052_MemorialWeb_Alegatos-Alegatos” del Expediente Digital.

aclarando que tanto el IGAC como SNR como entidades estatales de control se encontraban trabajando desde casa, para proteger la integridad física de los trabajadores. Adicional no cumplieron con los tiempos programados para realizar dicha actividad dando como resultado datos erróneos.

62. Enuncia que el gestor catastral no conto con agente inmobiliario y el valor de los predios fue realizado con la revista construdata con datos no acordes a la devaluación de los predios que sufrió en plena pandemia. Aclarando que esta acción se ve reflejada en lo que se refiere a la PLUSVALIA (Incremento del valor de un bien por causas extrínsecas a él).

63. Señala que la descentralización mal interpretada por los entes municipales y la extralimitación de funciones produjo que les colocaran tarifas altas en relación a las localidades de Bosa y Ciudad Bolívar de Bogotá, con las que tenemos similitud socio-económica, de infraestructura y de nivel educativo.

64. En el expediente se reporta análisis de un predio en Bogotá de estrato 3 con tarifa de 3 y uno en Soacha de estrato 2 con tarifa de 7. En dicho análisis se ve como es más económico tener un predio en la capital que en el municipio de Soacha.

Finalmente indica que antes de la actualización catastral Soacha tenía un avalúo promedio y unas tarifas altas que les llevaban a pagar un impuesto similar a los de Bosa y Ciudad Bolívar. Después de la actualización catastral el avalúo lo subieron en porcentajes del 150 al 1000% y las tarifas las subieron más.

65. La parte accionada no presentó alegatos de conclusión.

1.4. Concepto del Ministerio Público

66. La agente del Ministerio Público no emitió concepto en el presente proceso.

1.5. Control de legalidad.

67. No se encuentran irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad parcial o total de lo actuado, y se hallan cumplidos los presupuestos procesales para dictar la sentencia, razón por la cual se procede a motivar la sentencia.

II. CONSIDERACIONES

68. La Sala declara la nulidad parcial del artículo 23 del Acuerdo 30 de 2020 y niega las demás pretensiones, de conformidad con lo siguiente:

2.1. Consideración previa

69. La Sala advierte que buena parte de los argumentos de la demanda se encuentran dirigidos a cuestionar la actualización catastral adelantada por el gestor catastral del municipio de Soacha, los avalúos resultantes de dicho proceso y los incrementos concretos experimentados por determinados contribuyentes.

70. Sin embargo, tales planteamientos no constituyen censuras dirigidas contra el contenido normativo de los artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo 030 de 2020, sino cuestionamientos relativos a actuaciones administrativas particulares relacionados con la gestión catastral.

71. En ese sentido, es de anotar que el medio de control de simple nulidad se concreta en el examen judicial sobre la conformidad objetiva del acto de carácter general con el ordenamiento superior, sin que sea procedente juzgar las situaciones particulares derivadas de su aplicación.

72. Cabe resaltar que las actuaciones catastrales constituyen procedimientos administrativos autónomos respecto del acto general que contiene el estatuto tributario municipal.

73. Por tal razón, los eventuales errores en la formación, actualización o conservación catastral deben discutirse mediante los mecanismos judiciales correspondientes y no a través de la pretensión de nulidad de las disposiciones generales aquí demandadas.

74. En consecuencia, la Sala circunscribirá su examen al contenido normativo de las disposiciones demandadas, absteniéndose de pronunciarse sobre procedimientos administrativos distintos a la emisión del Acuerdo 030 de 2020, y específicamente de sus artículos 23, 30 y 162; siendo estas las únicas normas acusadas en el concepto de violación.

75. De otra parte, en cuanto a la excepción de ineptitud de la demanda, mediante auto del 18/07/2025 se resolvió la misma en sentido negativo, así:

“Revisado el escrito de demanda, se observa que contiene un acápite de antecedentes en el que se hace relación a las fuentes legales del impuesto predial y del catastro en el ordenamiento jurídico interno y se explica en qué consiste la contradicción del acuerdo acusado con las normas superiores.

*Si bien no contiene un capítulo de hechos, no por eso la demanda es inepta, pues el medio de control de nulidad simple que se ejerció no describe una situación fáctica particular que deba relacionarse con precisión para efectos de decidir lo que en derecho corresponda frente a la legalidad del acuerdo demandado. **Por esos motivos, no prospera la excepción propuesta.**”*

76. Siendo las demás excepciones propuestas por la accionada, más que excepciones, medios de defensa, los cuales se analizará al momento de resolver los cargos de nulidad.

2.2. Problema jurídico

77. Corresponde a la Sala determinar si los artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo

Municipal 030 de 9 de diciembre de 2020, "Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones", incurren en la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA por infracción de las normas en que debían fundarse.

78. Para tal efecto, deberán resolverse los siguientes problemas jurídicos específicos:

i) Establecer si el artículo 23 del Acuerdo 030 de 2020, que fija las tarifas del impuesto predial unificado en el municipio de Soacha, vulnera el principio de equidad, eficiencia y progresividad consagrado en la constitución de Colombia en su artículo 363, por fijar tarifas presuntamente excesivas y contrarias a los principios de equidad, progresividad y eficiencia tributaria.

ii) Determinar si el artículo 30 del Acuerdo 030 de 2020, en especial su parágrafo transitorio, vulnera el artículo 6 de la Ley 44 de 1990 y el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, al reglamentar los límites de crecimiento del impuesto predial unificado luego de los procesos de actualización catastral.

iii) Definir si el artículo 162 del Acuerdo 030 de 2020, desconoce el capítulo segundo del Decreto 1599 de 1998, sobre la participación y recaudo de la plusvalía.

iv) Dilucidar si los artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo 30 del 09/12/2020 transgreden los artículos 1° y 317 de la Constitución Política y artículo 4.7.1 de la Resolución 1040 del 2023 por desbordar la facultad contemplada en el principio de autonomía.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

2.3.1. Competencia de los concejos municipales

79. Respecto a las competencias del Congreso de la Republica y los órganos de representación popular de las entidades territoriales -Asambleas Departamentales y Concejos Municipales-, se tiene que tal facultad solo le fue conferida por el Constituyente al legislador.

80. Aclarando que las corporaciones públicas del orden territorial **solo les asiste la competencia de reglamentar algunos elementos del tributo -sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas-** creado por Ley, tal como se desprende del texto constitucional así:

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

"Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

4. **Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos** y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

(...)” (Subraya y negrilla fuera del texto).

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

4. **Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos** y los gastos locales

(...)” (Negrilla fuera del texto) (Subraya y negrilla fuera del texto).

81. Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa, Sentencia del siete (7) de mayo de dos mil ocho (2008), Radicación: 25000-23-27-000-2003-01802-02(15906), anotó:

“(…)

El ordenamiento constitucional reconoce una facultad impositiva plena al Congreso Nacional (C.P., art. 338), en cuanto a la creación de los tributos, esencialmente en la fijación de los elementos de la obligación tributaria: Sujetos activo y pasivo, hecho imponible y generador, base gravable y tipo impositivo o tarifa.

No obstante, la Carta Política permite que las corporaciones representativas seccionales y locales regulen determinados aspectos impositivos, particularmente la fijación de las tarifas dentro de los rangos dispuestos en la ley, al señalar que se puede “permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”.

La interpretación de la norma constitucional en comento (C.P., art. 338), debe hacerse en forma concordada con los artículos 300-4 y 313-4 ibídem, toda vez que tanto las asambleas como los concejos, para decretar o votar, por medio de ordenanzas y acuerdos, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus respectivas funciones, deben actuar “de conformidad con la Constitución y la ley”.

Lo que significa que el poder constitucional en materia tributaria de los concejos municipales no es originario, sino derivado o residual, por consiguiente, no se facultan para la creación, modificación o extinción de tributos o contribuciones, ni la fijación de los elementos de la obligación tributaria, pues solo restrictivamente, con arreglo a la Constitución y a la ley, se podría tener acceso a determinados elementos de la obligación tributaria, con su regulación o permitiendo a las autoridades su reglamentación, como sucede con el caso específico del sistema tarifario.

Así las cosas, es claro que los concejos municipales pueden fijar el porcentaje o tarifa del impuesto, siempre que estén dentro de las directrices señaladas en la norma de rango legal.”

82. En tal virtud, se tiene que la competencia de regulación de los entes territoriales en materia tributaria surge siempre y cuando se acaten los lineamientos impuestos por el legislador, al tenor de la interpretación realizada por la Corte Constitucional respecto de las competencias de los órganos de representación popular para la creación y reglamentación de tributos.

83. Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-077 de 2012, señaló:

“5.2.5.3. La autonomía de las entidades territoriales debe enmarcarse en los límites constitucionales aplicables a la misma. Así, ha de señalarse que la autonomía territorial en cuanto a impuestos se refiere, se predica especialmente de la administración, manejo y

utilización de los recursos tributarios que se obtengan, mientras que no puede admitirse que dicha autonomía comprenda, por ejemplo la facultad de crear autónomamente tributos⁷.

El marco constitucional referido a la autonomía de las entidades territoriales en materia de tributos, instituye que corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales⁸, al paso que el artículo 287 numeral 3º la Carta determina que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites que imponga la Carta Política y la Ley en relación con la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Complementando lo anterior, el artículo 313 numeral 4º habla sobre la función de los Concejos de “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos sociales”, y con el artículo 338 de la Carta que establece que “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

Al respecto, la jurisprudencia ha dicho que:

*Tratándose de asuntos tributarios las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y el principio unitario suelen ser presentadas ante la Corte de manera conflictiva o excluyente y ello le ha dado a la Corporación oportunidad para poner de manifiesto que, **aun cuando las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos o de competencias “que no devienen propiamente del traslado que se les haga desde otros órganos estatales” y necesitan recursos para la gestión de sus intereses, no son titulares de una autonomía absoluta en materia fiscal⁹.***

Y es que, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, “dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos”¹⁰, lo cual “tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria”^{11,12}

Y ha desarrollado lo anterior al manifestar que:

La ley, entonces, autoriza la creación del tributo y, una vez creada la contribución mediante ley previa, los municipios adquieren el derecho a su administración, manejo y utilización en las obras y programas que consideren necesarios y convenientes, lo cual “constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios”¹³.

[...]

La Corte ha puntualizado que en las condiciones anotadas no es aceptable que cada municipio pueda “ejercer su competencia dentro de los límites que él quiera trazarse”, pues “sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos” en lo que tiene que ver con los tributos municipales, ya que “los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación”¹⁴.

Debe decirse entonces que la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria se circunscribe a las pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales señaladas válidamente por el Legislador. Así lo definió la sentencia C-467 de 1993,

Así las cosas, para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional. Una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, C-467 de 1993, C-004 de 1993, C-346 de 1997

⁸ Constitución Política, artículo 150 numeral 12.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-346 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, C-517 de 2007. (subrayas fuera del texto original).

¹³ *Ibídem*.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-335 de 1996. M. P. Jorge Arango Mejía.

administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior.

(...)

Desde este punto de vista, la autonomía territorial en materia de impuestos requiere, en el espíritu del principio de coordinación consagrado en el artículo 288 constitucional, el concurso del Legislador en la creación y elaboración inicial del tributo, para luego si, determinarlo, explotarlo y aprovecharlo como propio. Igualmente, no puede comprenderse esta concurrencia de competencias si se admite que en la creación del impuesto el legislador deba dejar todos los elementos del mismo librados a la voluntad de la entidad territorial, puesto que es claro que la autonomía de las mismas “no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador”¹⁵. Al respecto, la jurisprudencia ha dicho que en virtud de la protección constitucional de las rentas municipales, el límite admisible a la libertad de configuración del legislador en materia fiscal consiste en permitirle fijar la tasa impositiva, y admitir la administración, el recaudo o el control del mismo¹⁶.¹⁷

84. De acuerdo con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia reseñada, la autonomía tributaria municipal constituye una potestad derivada y subordinada a la ley.

85. En consecuencia, en efecto los concejos municipales pueden fijar elementos del tributo territorial cuando la ley ha autorizado el gravamen y determinado su marco esencial.

2.2. Del impuesto predial.

86. En lo relacionado con el impuesto predial, la Ley 44 de 1990 “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”, en su artículo 1° fusionó en un solo impuesto los gravámenes de “Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986; El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986; El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989; La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989”.

87. Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero, Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, sentencia del veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561), señaló el desarrollo histórico de este tributo con

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, C-219 de 1997

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, C-944 de 2003

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-077 del quince (15) de febrero de dos mil doce (2012), Referencia: expediente D- 8599, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo, Demanda de inconstitucionalidad: contra los artículos 11, 12, 13, 14, 20, 22, 23,24,49, 175 y 274 de la ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

posterioridad a la Constitución de 1991¹⁸, así:

“2.6.- Con la Ley 44 de 1990 se creó el “impuesto predial unificado”, con el cual se simplificaron y organizaron los diferentes tributos que para la fecha tenían como hecho generador la propiedad inmueble, a saber: el impuesto predial concebido en el Código de Régimen Municipal, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación económica y la sobretasa de levantamiento catastral. Dicha ley reiteró la naturaleza municipal del tributo (artículo 2), señaló que la base gravable sería el avalúo catastral o el autoavalúo (artículo 3), fijó las tarifas para su liquidación (artículo 4), reguló algunos aspectos sobre la formación de los catastros (artículos 5, 6 y 8) y determinó la destinación del impuesto (artículo 7). Tal como se dispuso en los artículos 13 y 14, 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 [...]”

IMPUESTO PREDIAL - Desarrollo e interpretación normativa en vigencia de la Constitución Política de 1991 (...)

2.7.- Con la promulgación de la Constitución de 1991, por mandato expreso de los artículos 317 y 294, sólo los municipios están autorizados a gravar la propiedad raíz, por lo que le está vedado al legislador conceder exenciones o tratamientos preferenciales.

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

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Consejero, Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez Sentencia del veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00173-01(19561), “2.1.- El origen del impuesto predial se remonta al año 1887, cuando el legislador, en el artículo 4º de la Ley 48 de ese año, permitió que los departamentos gravaran con un impuesto anual los bienes inmuebles o raíces de su jurisdicción, independientemente de la persona –pública o privada- que ejerciera su propiedad o posesión. En el mismo sentido encontramos el artículo 129-32 de la Ley 149 de 1888 –Régimen Político y Municipal-, que incluyó entre las atribuciones de las Asambleas Departamentales, la relativa al establecimiento y reglamentación del “impuesto sobre los inmuebles”.
2.2.- Posteriormente, el artículo 17-4 de la Ley 20 de 1908, que reformó la Ley 149 de 1888, determinó que el “impuesto sobre la propiedad raíz” formaría parte de las rentas municipales y que se cobraría de acuerdo con la reglamentación que establecieran los departamentos.
Por su parte, el artículo 21 del Decreto 1226 de 1908 previó que los bienes de la Nación no serían gravados con contribuciones por las municipalidades, como tampoco lo serían los bienes de los distritos ubicados en el territorio de otro, por la municipalidad donde se hallaran situados. Si bien dicha norma se refirió a las contribuciones, no al impuesto sobre la propiedad raíz específicamente, es la primera referencia normativa que otorgó un trato diferencial a los bienes de propiedad de la Nación para efectos de ser gravados por tributos territoriales.
No obstante, fue el artículo 13, literal e) del Decreto 1227 de 1908 que exceptuó expresamente del pago del “impuesto predial”, las “propiedades públicas, cualquiera que sea la denominación de la persona o entidad que la administre”.
2.3.- A pesar de la exención contenida en el Decreto 1227 de 1908, el legislador continuó identificando el impuesto predial por la naturaleza del bien – inmueble- y no por la naturaleza de su propietario o poseedor –público o privado-. De ello da cuenta la Ley 4ª de 1913 –Régimen Político y Municipal-, derogatoria de la Ley 149 de 1888, que conservó la facultad de las Asambleas Departamentales de reglamentar el “impuesto sobre la propiedad raíz”. Puntualmente, en la Ley 34 del 1920, el legislador se refirió a dicho gravamen como “el impuesto con el que los Departamentos o Municipios pueden gravar la propiedad raíz” (artículo 1), y estableció que para su cobro se tendrían como base los catastros formados según la reglamentación de las Asambleas Departamentales (artículo 2). Así mismo, exoneró a los bienes de los municipios del pago de los impuestos directos nacionales, departamentales o municipales (artículo 3).
En la misma línea se encuentra la Ley 128 de 1941, que definió el impuesto predial como aquel que “cobren los Municipios o Departamentos, o el que - bajo el nombre de impuesto de caminos - recauden otros Municipios sobre el valor de los bienes raíces de su respectivo territorio”.
Por su parte, el Decreto Legislativo 2473 de 1948 estableció un impuesto adicional del dos por mil “sobre toda propiedad raíz”, el encuentra la Ley 128 de 1941, que definió el impuesto predial como aquel que “cobren los Municipios o Departamentos, o el que - bajo el nombre de impuesto de caminos - recauden otros Municipios sobre el valor de los bienes raíces de su respectivo territorio”.
Por su parte, el Decreto Legislativo 2473 de 1948 estableció un impuesto adicional del dos por mil “sobre toda propiedad raíz”, el que, años más tarde, mediante el Decreto 2185 de 1951 se convertiría en un impuesto de carácter municipal.
2.4.- La Ley 29 de 1963 derogó todas las disposiciones de carácter nacional que decretaron exoneraciones o exenciones del impuesto predial y complementarios para las personas privadas, para lo que se estableció un plazo de transición de dos años (artículo 2º). Igualmente, estableció un límite en el tiempo y cuantía para las exenciones que podían decretar los municipios, y previó que la exención de los impuestos municipales –predial y valorización- sólo beneficiaría al inmueble que lo motivó, reafirmando la naturaleza real de dichos impuestos y los sujetos pasivos de los mismos: propietarios y poseedores de los bienes inmuebles.
2.5.- Respecto a las entidades públicas, la Ley 55 de 1985, “por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones”, autorizó, de manera expresa, en el artículo 61, la posibilidad de gravar con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio, los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional –entidades que contaban con personería jurídica para la fecha de expedición de la ley, según la estructura orgánica del Estado de la época-.
Dicha disposición fue reproducida en el artículo 194 del Decreto Ley 1333 de 1986 –Código de Régimen Municipal-, en el que, además, se compilaron las disposiciones relativas a la tarifa del impuesto predial, la formación de los catastros, la determinación de los avalúos, etc. Por su parte, la Ley 75 de 1986 estableció que el impuesto predial y las sobretasas a la propiedad raíz se cobrarían sobre la totalidad del avalúo catastral del bien inmueble.”

*En ese entendido, como las entidades territoriales no son titulares de la soberanía fiscal por mandato constitucional, en relación con la creación o determinación de los impuestos territoriales, el Congreso es el órgano competente para regular todos o algunos de los elementos del tributo, atendiendo el principio de libre configuración legislativa. Con fundamento en dicha interpretación, es dable concluir, como lo ha sostenido en forma reiterada esta Corporación, así como la Corte Constitucional, que con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 el legislador no perdió competencia para regular aspectos del impuesto predial, **por lo que las leyes que venían rigiendo antes de su promulgación - Decreto Ley 1333 de 1986 y Ley 44 de 1990-, siguen siendo aplicables en la actualidad.***

*2.8.- Antes y después de la Constitución de 1991, ha sido clara la intención del legislador de gravar con el impuesto predial la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce su propiedad, posesión, usufructo o tenencia. **Fue por eso que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 dispuso expresamente que son sujetos pasivos de los impuestos territoriales, específicamente del impuesto predial: i) las personas naturales, ii) las personas jurídicas, iii) las sociedades de hecho, iv) las personas, entidades, entes u organismos en quienes se realice el hecho gravado y, v) los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.***

Esto, porque conforme lo dispone el artículo 60 ibídem, “el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido” (...)

*2.9.- **El artículo 54 de la Ley 1430 fue modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012,** en el que se reiteró, pero esta vez de manera expresa, la regla general que excluye del pago del impuesto predial únicamente a los bienes de uso público, siempre y cuando sobre ellos no se realicen actividades con ánimo de lucro por un particular (...)*

88. La Ley 1450 de 2011, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”, artículo 23, modificó el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, fijando la tarifa del impuesto predial unificado, precisando que la misma sería fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales **y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.**

89. **la Ley 1995 de 2019** “*Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial*”, en su artículo 2° fijó límites absolutos al incremento anual del IPU para mitigar el impacto fiscal derivado de las actualizaciones catastrales, señalando que independientemente del valor de catastro obtenido, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.

90. Y para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior. Señalando además que para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta 135 SMMLV, el incremento anual del impuesto predial no podrá sobrepasar el 100% del IPC.

91. De otra parte, se atenderá al precedente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, Sentencia del catorce (14) de mayo de dos mil veintiséis (2026), Magistrada Ponente: Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez, Expediente: 25000-23-37-000-2024-00320-00, Demandante: Yeny Garzón, Demandado: Municipio de Soacha, Medio de Control: Nulidad Simple, Asunto: Acuerdo Municipal 01 de 2024.

2.4. De los cargos de nulidad

92. En relación con la nulidad del Artículos 23 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones”.

93. La parte actora sostiene que las tarifas establecidas para el impuesto predial unificado vulneran los principios de equidad, eficiencia y progresividad previstos en el artículo 363 de la Constitución Política, por cuanto resultarían excesivas para las condiciones económicas de los habitantes del municipio de Soacha.

Para resolver se considera:

94. La accionante solamente sustenta la causal de nulidad sobre la violación del artículo 363 constitucional, sin embargo, cita el artículo 175 del Decreto Ley 1333 de 1986, artículo 96 de la Resolución IGAC No. 070 de 2011 y Decreto 1599 de 1998, respecto de las cuales no plantea ninguna consideración específica de nulidad.

95. Al respecto, el artículo 175 del Decreto Ley 1333 de 1986 fue derogado por el artículo 69 de la Ley 863 de 2003.

96. El Decreto 1599 de 1998 no refiere ningún artículo específico de nulidad, de cara a las tarifas del IPU.

97. Y en cuanto al artículo 96 de la Resolución IGAC No. 070 de 2011, el mismo habla de la clausura de la formación respecto a la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados, según lo determina el artículo 8° de la Ley 14 de 1983; de tal manera que, se evidencia que la referenciada norma no guarda relación con la tarifa del impuesto predial, así:

“Artículo 96. Modificado por el art. 6, Resolución 1055 de 2012. <El nuevo texto es el siguiente> Clausura de la formación. El proceso de formación termina con la expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1° de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados, según lo determina el artículo 8° de la Ley 14 de 1983.

Para dar aplicación a los principios de transparencia y publicidad, esta providencia debe ser publicada, sin que por este hecho pierda su carácter de acto de trámite y sin que se afecte la vigencia fiscal de los avalúos. Para el caso del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” la publicación se hará en el Diario Oficial, y para las demás autoridades catastrales se hará en el medio autorizado por la ley.”

98. Ahora bien, en relación con el artículo 363 de la Constitución Política, este señala:

“ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."

99. Si bien la parte actora no explica con exactitud la forma en que las tarifas del Impuesto Predial Unificado establecidas en el artículo 23 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 acusado transgreden los principios de equidad, eficiencia y progresividad, se tiene que en principio a le estaría vedado a esta Corporación realizar un pronunciamiento de fondo sobre dicho punto.

100. Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Luis Antonio Rodríguez Montaña, Sentencia del trece (13) de noviembre de dos mil veinticinco (2025), Referencia: Nulidad, Radicación: 17001-23-33-000-2023-00083-01 (30000), Demandante: Alejandro Franco Castaño, Demandado: municipio de Manizales y concejo de Manizales, Tema: Artículos 14, 15, 16 del Acuerdo 108 de 2021, expedido por el Concejo de Manizales. Impuesto predial unificado. Límites del incremento, el cual señaló:

"Cuestión previa.

La Sala advierte, en primer término, que en atención al principio de lealtad procesal y en garantía de los derechos al debido proceso y contradicción de la demandada no estudiará los cargos de apelación relacionados con la falta de motivación de los artículos 15 y 16 (parágrafo 1), para establecer el límite al incremento del impuesto predial unificado, así como la falta de análisis del impacto fiscal y sostenibilidad financiera respecto del artículo 14, toda vez que no fueron propuestos en la demanda y tampoco fueron objeto de pronunciamiento en la sentencia de primera instancia.

En ese sentido, la Sala ha precisado que no le es permitido a las partes la inclusión en sede de apelación de cargos novedosos, desconocidos y ausentes a lo largo del debate judicial, pues supone el planteamiento de asuntos que no han sido objeto de controversia, siendo este un requisito de las normas que regulan el derecho procesal administrativo y las garantías del debido proceso¹⁹."

101. No obstante, en la misma decisión se previó la posibilidad de que la Sala analice en forma integral el contenido del cargo para resolverlo en los siguientes términos:

"En el presente caso, so pena de las imprecisiones y falta de claridad que el actor revela desde la demanda frente a la vulneración normativa que alega, se puede entender que los argumentos expuestos se dirigen a señalar que las normas demandadas desconocen unas disposiciones de orden superior, esto es, los artículos 4 de la Ley 44 de 1990 y 2 de la Ley 1995 de 2019, que regulan la tarifa del impuesto predial unificado y el límite de ese tributo, por lo que lo debatido se enmarca en un análisis de legalidad que tiene un carácter confrontativo, con el objeto de determinar si el contenido de las disposiciones acusadas es contrario a las normas superiores invocadas o si guarda coherencia con las mismas.

102. En ese sentido, teniendo en cuenta la posibilidad del juez administrativo de analizar el alcance del cargo invocado, procede la Sala a efectuar una confrontación normativa entre los artículos acusados y las normas invocadas como violadas, de

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 22 de abril de 2021, exp. 25427 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. sentencia del 21 de febrero de 2019, exp. 22647, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

cara a los principios de equidad, eficiencia y progresividad previstos en el artículo 363 de la Constitución Política, así:

103. El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 modificó el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 y dispuso expresamente que los concejos municipales **fijarán las tarifas del impuesto predial dentro de un rango comprendido entre el cinco por mil (5x1000) y el dieciséis por mil (16x1000) del respectivo avalúo**, así:

*“Artículo 4o. **Modificado por la Ley 1450 de 2011, artículo 23.** (éste declarado exequible por los cargos analizados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-77 de 2012.). La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, **será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.**”*

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

*A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el **1 por mil y el 16 por mil.***

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Parágrafo 1°. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (Nota: Ver Resolución 612 de 2012, IGAC, D.O. 48.469, pag. 52).

Parágrafo 2°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley.”

104. De la confrontación normativa entre el artículo 23 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 y la legislación superior no se observa que el Concejo Municipal de Soacha haya excedido los límites tarifarios establecidos por el legislador.

105. **Como quiera que la tarifa se estableció entre el 5 x 1000 y 16 x 1000**, para los siguientes sectores, así: i) Habitacional, ii) Comercial, iii) Agropecuario, iv) Industrial, v) Financiero, vi) Institucionales, vii) Dotaciones, equipamiento colectivo, educación, viii) Habitacional rural fuera de áreas con plan parcial, ix) Comercial rural fuera de áreas con plan parcial, x) Industrial y agroindustrial rural fuera de áreas

con plan parcial, xi) Pecuario, xii) Foresta, xiii) Minero, xiv) Agrícola, xv) Institucionales o recreativos, xvi) Otros, xvii) Mejoras inscritas en el catastro:

Destino hacendario	Rango de avalúos en SMMLV		Tarifa (por mil)
	Mayor (>)	Hasta (<=)	
Habitacional	0	27	5
	27	62	6
	62	135	7
	135	180	8
	180	269	9
	269	414	9.5
	414 En adelante		10

Destino Hacendario	Rango de avalúos en SMMLV		Tarifa (por mil)
	Mayor (>)	Hasta (<=)	
Comercial	0	50	5
	50	124	7
	124	248	9
	248	414	10

	414 En adelante		12
--	-----------------	--	----

Destino Hacendario	Rango de avalúos en SMMLV		Tarifa (por mil)
	Mayor (>)	Hasta (<=)	
Agropecuario	0	27	5
	27	62	6
	62	135	7
	135	180	8
	180	269	9
	269	414	9.5
	414 En adelante		10

Destino Hacendario		Tarifa (por mil)
Industrial		8.5
Financiero		15.5
Institucionales	Sector privado	9.5
	Sector público	6.5
Dotaciones, Equipamiento colectivo y educación	Equipamiento colectivo urbano básico deportivo y recreativo	5.5
	Establecimientos educativos o secretarías de educación	6.5

Destino Hacendario	Tarifa (por mil)
Habitacional rural fuera de áreas con plan parcial	5
Comercial rural fuera de áreas con plan parcial	5
Industrial y agroindustrial rural fuera de áreas con plan parcial, pecuario, forestal.	9.5
Minero	16
Agrícola	6.5
Institucionales o recreativos	11.5
Otros	9.5
Mejoras inscritas en catastro	7.5

106. Cabe resaltar que, si bien el artículo 23 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 estableció una tarifa superior al 16 x 1000 para los predios clasificados como “urbanizable no urbanizado y urbanizado no edificado”, debe aclararse que el mismo artículo 4 de la Ley 44 de 1990 (artículo 23 de la Ley 1450 de 2011), habilita a los concejos municipales para imponer una tarifa a este tipo de predios hasta del 33 x 1000, tal como se evidencia en la norma acusada.

Destino Hacendario	Rango de avalúos en SMMLV		Tarifa (por mil)
	Mayor (>)	Hasta (<=)	
Urbanizable no urbanizado y urbanizado no edificado.	0	103	14.5
	103	207	18.5
	207	414	21.5
	414 En adelante		33

107. En ese sentido, en principio no se evidencia que hubiese existido un desbordamiento de las facultades del concejo de Soacha para la fijación de la tarifa del Impuesto Predial Unificado en el municipio de la referencia, como quiera que la parte demandante no demuestra que alguna de las tarifas previstas en el artículo 23 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 supere los máximos autorizados por la ley.

108. Es de anotar que, aunque las tarifas previstas en el artículo 23 del Acuerdo 30 de 2020 se encuentran formalmente dentro de los límites cuantitativos autorizados por el legislador, ello no es suficiente para predicar la legalidad de la disposición.

109. La competencia tarifaria municipal no se agota en el respeto de los rangos mínimos y máximos previstos en la ley, sino que también exige la observancia de los criterios materiales obligatorios previstos por el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

110. Ahora bien, en relación con los reparos relacionados al **impacto económico del tributo, a las condiciones socioeconómicas de la población**, da cuenta la Sala que el artículo 23 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 no consagra una medición **según los estratos socioeconómicos de nivel 1, 2 y 3** como lo prescribe el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 (artículo 23 de la Ley 1450 de 2011), así:

“(…) Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos. (…)

4. El rango de área. (…)

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.”

111. En ese sentido, se evidencia que la disposición omitió completamente incorporar el criterio de **estratificación socioeconómica** previsto expresamente por el artículo 4 de la Ley 44 de 1990.

112. La Sala no desconoce que la norma municipal contiene clasificaciones por usos y avalúos catastrales. Sin embargo, ello no permite entender satisfecho el mandato legal.

113. Lo anterior por cuanto el legislador dispuso que las tarifas debían estructurarse de manera diferencial y progresiva teniendo en cuenta diversos factores concurrentes, entre ellos los estratos socioeconómicos.

114. Particular relevancia adquiere la omisión del criterio de estratificación socioeconómica, pues el propio legislador, al modificar el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 mediante el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, no solo mantuvo la exigencia de que las tarifas del impuesto predial fueran diferenciales y progresivas, sino que además estableció un tratamiento tarifario específico para los inmuebles pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3. En ese contexto, la ausencia absoluta de cualquier referencia normativa a la estratificación socioeconómica impide verificar que el concejo municipal hubiese considerado uno de los principales mecanismos diseñados por el legislador para materializar los principios de equidad y progresividad en el impuesto predial

115. Es de anotar la importancia que reviste el tratamiento previsto por el propio legislador para los inmuebles habitacionales pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, respecto de los cuales autorizó expresamente un rango tarifario especial con el

propósito de brindar mayor protección a los sectores económicamente más vulnerables.

116. Por ello, la ausencia absoluta de cualquier referencia normativa a la estratificación socioeconómica en la construcción tarifaria del impuesto impide verificar que la diferenciación ordenada por la ley hubiese sido efectivamente considerada por el concejo municipal al ejercer su potestad tributaria.

117. La Sala estima que dicha omisión trasciende el ámbito de la mera conveniencia administrativa y se convierte en un verdadero vicio de legalidad. Pues la infracción no se predica de la cuantía de las tarifas fijadas por el concejo municipal, sino del ejercicio de una competencia reglada en contravía de los parámetros definidos por el legislador. En efecto, cuando la ley condiciona la facultad tarifaria a la consideración de determinados criterios obligatorios, el desconocimiento total de uno de ellos configura una infracción directa de la norma habilitante.

118. En efecto, la ilegalidad no surge porque las tarifas excedan los límites máximos fijados por la ley, pues ello no ocurrió, sino porque el ente territorial prescindió de criterios obligatorios de diferenciación social expresamente establecidos por el legislador para la determinación de la capacidad contributiva en el monto de tales tarifas.

119. En consecuencia, la violación al artículo 363 superior lleva necesariamente a examinar el cumplimiento de los criterios de diferenciación y progresividad impuestos por el legislador en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990.

120. Así las cosas, la Sala concluye que el artículo 23 del Acuerdo 30 de 2020 vulnera el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, así como los principios de equidad y progresividad previstos en el artículo 363 de la Constitución Política, en la medida en que omitió incorporar el criterio obligatorio de estratificación socioeconómica dentro de la estructura tarifaria del Impuesto Predial Unificado.

121. Ello si se tiene en cuenta que, la norma acusada únicamente se limita a establecer tarifas en relación con el avalúo catastral de las viviendas, conforme a rangos de SMLMV, sin atender al mencionado concepto de estratos socioeconómicos.

122. Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa, Sentencia del siete (7) de mayo de dos mil ocho (2008), Radicación: 25000-23-27-000-2003-01802-02(15906) señaló:

“De la lectura del artículo 4° de la Ley 44 de 1990 y de los antecedentes legislativos advierte la Sala que los criterios a utilizar por los Concejos Municipales para determinar las tarifas del impuesto predial son obligatorios al señalar que “deberán” establecerse “teniendo en cuenta”, los allí precisados. De otra parte se observa que tales criterios son taxativos y el Legislador los consagró por considerarlos técnicos y por cumplir con la finalidad de consultar la capacidad contributiva y estimular la actualización y formación del catastro.

Así las cosas se advierte que desde el trámite de la norma se precisó que el uso del

suelo sería criterio tarifario del impuesto predial para los Concejos Municipales, sólo en el caso del sector urbano y así quedó plasmado en la norma.

Así las cosas, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 4° de la Ley 44 de 1990 antes analizado, el uso del suelo sólo puede ser determinante para establecer la tarifa del impuesto predial unificado en el sector urbano y en consecuencia no puede utilizarse tal criterio para el sector rural, por no estar contemplado en la norma superior., razón suficiente para declarar su nulidad.

En consecuencia, esta Corporación revocará la decisión del a quo que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar, declarará la nulidad parcial de los artículos 1° de los Acuerdos 065 de 1999 y 018 de 2002 expedidos por el Concejo Municipal de Madrid (Cund.).”

123. En ese sentido, la Sala declarará la nulidad parcial del artículo 23 del Acuerdo 30 de 2020 por cuanto la estructura tarifaria allí prevista omitió cualquier diferenciación fundada en la estratificación socioeconómica de los inmuebles, pese a tratarse de un criterio expresamente impuesto por el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 para la determinación de las tarifas del Impuesto Predial Unificado.

124. Para tal efecto, se precisa que la nulidad del artículo 23 del Acuerdo 30 de 2020, es parcial, pues, se refiere solamente a la estratificación de inmuebles urbanos con destino económico habitacional (1, 2 y 3) y rural con destino económico agropecuario.

125. Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 05/03/2015, expediente 73001-23-31-000-2010-00058-02 (19498), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, señaló:

“Ahora bien, en relación con la presunta omisión en la que habría incurrido el municipio por el hecho de no haber establecido tarifas diferenciales para la pequeña propiedad destinada a la producción agrícola y la vivienda popular, la Sala precisa lo siguiente:

De conformidad con el artículo 49 del Decreto 3496 de 1983, Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, la vivienda popular es aquel predio cuya construcción está destinado a la habitación, se encuentra ubicado en el perímetro urbano de cada municipio y está clasificado dentro de la estratificación de manzanas establecidas por el Departamento Nacional de Estadística –DANE- en estratos bajo-bajo, bajo y medio bajo.

Por su parte, la pequeña propiedad rural se entiende como aquel predio ubicado en los sectores rurales, que está destinado a la agricultura o a la ganadería, y que por razones de su tamaño y uso del suelo, sirven para producir niveles de subsistencia. Se clasifican en pequeños, medianos y grandes.

En artículo 4 de la Ley 44 de 1990 dispone que a la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicará la tarifa mínima que establezca el respectivo concejo. El demandante alegó que el municipio demandado no tuvo en cuenta esta directiva.

Sobre el particular se precisa que el artículo 2 del Acuerdo 056 de 2009 estableció la tarifa mínima del 4 por mil para los predios residenciales urbanos y los predios rurales agropecuarios cuyo avalúo catastral oscile de 0,00 a \$500.000.

Pero también se aprecia que estableció una tarifa mucho menor, que es la del dos por mil, para los inmuebles institucionales.

De manera que, el artículo 2 del acuerdo demandado no establece expresamente una tarifa para la vivienda popular y para la pequeña propiedad rural. (....)

*DENIÉGANSE LAS PRETENSIONES de nulidad del artículo 2° del Acuerdo No. 056 del 30 de diciembre de 2009 “Por medio del cual se modifica y adiciona el Estatuto de Rentas del municipio de San Sebastián de Mariquita, adoptado mediante Acuerdo 024 del 13 de diciembre de 2008 y se dictan otras disposiciones”, **siempre que se interprete que la vivienda popular y la pequeña propiedad rural estuvo gravada con el impuesto predial, mientras estuvo vigente el Acuerdo 056 de 2009, a la tarifa mínima del 2 por mil.**”*

126. Así las cosas, se reitera que la nulidad parcial del artículo 23 del Acuerdo 30 de 2020 deberá interpretarse en el entendido que se refiere a la estratificación de inmuebles urbanos con destino económico habitacional (1, 2 y 3) y rural con destino económico agropecuario.

127. **En relación con la nulidad del artículo 30 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones”.**

128. La demandante afirma que el artículo 30 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020. Límites del impuesto predial Unificado. Está violando la Ley 14 de 1983, y el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, el cual señala que a partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

Para resolver se considera:

129. Sea lo primero precisar que, el artículo 6 de la Ley 44 de 1990 estableció que el impuesto predial resultante de una formación catastral no podrá exceder del doble del monto liquidado en el año anterior, salvo las excepciones expresamente previstas por el legislador, así:

*“**Artículo 6o. Límites del impuesto.** A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.*

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.”

130. A su vez, el artículo 2° de la Ley 1995 de 2019 introdujo límites especiales de crecimiento para mitigar los efectos fiscales derivados de las actualizaciones catastrales, así:

*“**Artículo 2°. Límite del Impuesto Predial Unificado.** Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo*

anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.

Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

- 1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.*
- 2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.*
- 3. Los predios que utilicen como base gravable el auto avalúo para calcular su impuesto predial.*
- 4. Los predios cuyo avalúo resulta de la auto estimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.*
- 5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.*
- 6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.*
- 7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.*
- 8. Predios que no han sido objeto de formación catastral.*
- 9. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.”*

131. Al examinar el contenido del artículo 30 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020, la Sala encuentra que dicha disposición no desconoce tales mandatos legales, sino que reproduce sustancialmente las restricciones establecidas por el legislador, así:

“ARTÍCULO 30. Límite del impuesto predial unificado. *A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.*

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

Parágrafo transitorio. *Hasta el año 2024, independientemente del valor de catastro obtenido, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.*

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 SMMLV, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.

La limitación prevista en este párrafo no se aplicará para:

- 10. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.*
- 11. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.*
- 12. Los predios que utilicen como base gravable el auto-avalúo para calcular su impuesto predial.*
- 13. Los predios cuyo avalúo resulta de la auto estimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.*
- 14. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.*
- 15. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral.*
- 16. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural.*
- 17. Predios que no han sido objeto de formación catastral.*
- 18. Lo anterior sin perjuicio del mantenimiento catastral.*

El impuesto predial unificado liquidado no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Esta limitación no se aplicará, a los lotes urbanos, y a los predios que hayan sufrido mejora por construcción.”

132. En efecto, el inciso primero incorpora literalmente la limitación prevista en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990.

133. Asimismo, el párrafo transitorio incorpora los topes contemplados en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, al establecer límites asociados al IPC más ocho puntos porcentuales, al incremento máximo del cincuenta por ciento y a la protección especial prevista para determinados predios de estratos 1 y 2.

134. En ese sentido, cuando una disposición territorial reproduce literalmente una norma legal superior, no puede predicarse su nulidad por violación de la misma norma reproducida.

135. La demandante centra su inconformidad en que algunos contribuyentes del municipio habrían experimentado incrementos entre el 100 % y el 1.500 % después de la actualización catastral. Sin embargo, aun si tales situaciones hubiesen ocurrido, ello no evidenciaría la ilegalidad del artículo demandado, pues el procedimiento de actualización catastral es un trámite administrativo distinto a la causa estudiada, tal como se dijo líneas arriba.

136. Lo anterior porque la eventual aplicación incorrecta de una norma no constituye razón suficiente para declarar la nulidad de la disposición general que la contiene.

137. La acción pública de nulidad juzga la legalidad abstracta del acto

administrativo y no la legalidad de las liquidaciones particulares expedidas en desarrollo de éste.

138. Además, la propia disposición acusada recoge las excepciones legales respecto de lotes urbanos, terrenos urbanizables no urbanizados, predios con nuevas edificaciones y demás supuestos contemplados por el legislador.

139. Por lo tanto, no se advierte contradicción entre el artículo 30 del Acuerdo 030 de 2020 y las Leyes 44 de 1990 y 1995 de 2019.

140. **En relación con la nulidad del artículo 162 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones”.**

141. La demandante considera que el artículo 162 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 viola el artículo 9° del Decreto 1599 de 1998, en la medida que desconoce las reglas legales de la participación en plusvalía porque no establece parámetros relacionados con estudios técnicos, uniformidad geoeconómica y condiciones socioeconómicas de los propietarios.

142. **Para resolver se considera**

143. El artículo 162 del Acuerdo 030 de 2020 dispone expresamente que el efecto plusvalía se calculará conforme a los artículos 75, 76, 77, 80 y 87 de la Ley 388 de 1997, al Decreto 1788 de 2004 y a las disposiciones que los modifiquen o reglamenten, así:

“ARTÍCULO 162. Determinación del efecto plusvalía para calcular la Base Gravable. El efecto plusvalía, es decir, el incremento en el valor del suelo derivado de las acciones urbanísticas que dieron origen a los hechos generadores, se calculará en la forma prevista en los Artículos 75, 76, 77, 80 y 87 de la Ley 388 de 1997 y en el Artículo 3 del Decreto Nacional 1788 del 2004 y en las normas que los reglamenten o modifiquen.

Parágrafo. La Administración Municipal procederá a la liquidación de manera general del efecto de Plusvalía de conformidad a lo establecido en el Artículo 87 Numeral 1° de la Ley 388 de 1997.”

144. Es decir, lejos de sustituir el régimen legal de la plusvalía, la norma municipal se remite directamente a él.

145. La demandante invoca el artículo 9° del Decreto 1599 de 1998 y sostiene que el municipio omitió los criterios de equidad y uniformidad geoeconómica, así:

“Artículo 9°.- Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta por ciento (30%) y cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Atendiendo el principio de equidad, la tasa de participación será uniforme al interior de las zonas geoeconómicas homogéneas, y las variaciones entre dichas zonas sólo podrán darse cuando se constate, mediante estudios debidamente sustentados, que ello no causará distorsiones en factores como:

1. *Las calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.*
2. *La renta de los beneficios derivados de la valorización para los propietarios de la tierra.*
3. *La dinámica del desarrollo de distintas zonas del municipio o distrito”*

146. Sin embargo, no demuestra que la disposición acusada haya establecido una regulación distinta o incompatible con las previsiones legales nacionales.

147. Tampoco identificó qué expresión normativa concreta del artículo 162 se opone al ordenamiento superior.

148. Por el contrario, la disposición se limita a reiterar la aplicación del régimen nacional de participación en plusvalía.

149. Debe recordarse que la nulidad por infracción de las normas superiores exige la acreditación de una incompatibilidad objetiva entre el acto acusado y las disposiciones invocadas como parámetro de control.

150. En este caso, dicha infracción no fue demostrada.

151. Adicionalmente, el párrafo acusado simplemente desarrolla la facultad prevista en el numeral 1 del artículo 87 de la Ley 388 de 1997, al señalar que la administración municipal realizará la liquidación general del efecto plusvalía, así:

“ARTICULO 87. PARTICIPACION EN PLUSVALIA POR EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS. Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana, conforme a las siguientes reglas:

1. *El efecto de plusvalía se calculará antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las obras. Para este efecto, la administración, mediante acto que no podrá producirse después de seis (6) meses de concluidas las obras, determinará el valor promedio de la plusvalía estimada que se produjo por metro cuadrado y definirá las exclusiones a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la presente ley. (...).”*

152. En consecuencia, el cargo debe ser negado.

153. **-. Los artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo 30 del 09/12/2020 transgreden los artículos 1° y 317 de la Constitución Política y artículo 4.7.1 de la Resolución 1040 del 2023 por desbordar la facultad contemplada en el principio de autonomía.**

154. Indica que el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios, como se observa en el artículo 287 de la Constitución Política.

155. Señala que el Estatuto Tributario establecido por el municipio en cabeza del alcalde y concejales en el año 2020 no fue socializado en la proporción que se necesitaba para no violentar a los habitantes y ser conocido por los ellos; fue expedido en plena pandemia cuando la circulación de la gente era restringida y los habitantes afectados por este estatuto somos 660.179 de acuerdo con el DANE.

156. Indica que es un Estatuto Tributario que en 4 años está llevando a los habitantes a ser más pobre con los sobrecostos en el impuesto predial y unos intereses salidos de la realidad económica de los habitantes y unos incrementos anuales no controlados porque el mismo estatuto esta creado para violentar a los propietarios de casa.

157. Relata el supuesto incumplimiento del gestor catastral de tener un observatorio inmobiliario que debe determinar el avalúo de las áreas geográficas a intervenir teniendo en cuenta las colindantes y no colocar un valor al dedo como paso en Soacha.

Para resolver se considera:

158. Los artículos 1° y 317 de la Constitución Política señalan:

“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTICULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.”

159. En el caso bajo estudio, aunque la Sala encontró acreditada la vulneración del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 respecto del contenido específico del artículo 23, ello no significa que el municipio de Soacha careciera de competencia para regular el Impuesto Predial Unificado. Lo que se configura es un ejercicio irregular de dicha competencia por desconocimiento parcial de las condiciones fijadas por el legislador, mas no una ausencia absoluta de atribución normativa.

160. De otra pare tampoco se evidencia que se hubiese excedido el municipio de Soacha al establecer los límites del IPU y la participación en plusvalía, a través de los artículos 30 y 162 del Acuerdo 30 del 09/12/2020, como quiera que el municipio en estos últimos únicamente se limitó a reproducir las normas legales que le sirvieron de fundamento, esto es, *“artículo 6 de la Ley 44 de 1990, artículo 2° de la Ley 1995 de 2019, artículo 9° del Decreto 1599 de 1998, y numeral 1 del artículo 87 de la Ley 388 de 1997”*.

161. Finalmente, en lo relacionado con la transgresión del artículo 4.7.1 de la Resolución 1040 del 2023, se reitera que el accionante no argumenta las razones por las cuales considera que los artículos 23, 30 y 162 del Acuerdo 30 del 09/12/2020 violan dicha norma.

162. Sin embargo, al revisar el contenido de la misma, da cuenta la Sala que dicha disposición no guarda relación con las tarifas del IPU, los límites del IPU, o la participación en la plusvalía, así:

“ARTÍCULO 4.7.1. OBSERVATORIO INMOBILIARIO CATASTRAL. *Todos los gestores catastrales deberán contar con un Observatorio Inmobiliario Catastral, en el cual se recolectará información del mercado inmobiliario del área geográfica bajo su responsabilidad. Esta información se obtendrá de diversas fuentes, como ofertas, transacciones y costos de construcción, entre otras. Además, el Observatorio deberá estar debidamente articulado con el Observatorio Nacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o aquel que haga sus veces.*

Todos los avalúos comerciales, para los fines de esta regulación, deberán estar sustentados en información registrada en el Observatorio Inmobiliario Catastral. En consecuencia, se garantizará que cualquier dato utilizado en el proceso de avalúo esté debidamente registrado en dicho observatorio. Lo anterior, sin perjuicio de las normas relacionadas con la protección de datos personales.”

Así las cosas, la Sala considera que este cargo no tiene vocación de prosperidad.

Costas

163. No se condena en costas a la parte vencida en juicio por tratarse de una acción pública, conforme con lo previsto por el CPACA, artículo 188.

164. En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, *administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

III. FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial del artículo 23 del Acuerdo 30 del 9 de diciembre de 2020 *“Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Soacha y se dictan otras disposiciones”* expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE SOACHA, en cuanto a las tarifas del impuesto predial unificado respecto de la estratificación de inmuebles urbanos con destino económico habitacional (1, 2 y 3) y rural con destino económico agropecuario, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO: NO CONDENAR en costas en esta instancia judicial.

CUARTO: NOTIFICAR por correo electrónico la presente providencia a las direcciones informadas por las partes y la Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada en la sesión realizada en la fecha



Firmado electrónicamente
MARÍA DEL PILAR VELOZA PARRA
Magistrada

Firmado electrónicamente
EDITH ALARCÓN BERNAL
Magistrada

Firmado electrónicamente
CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por las magistradas integrantes de la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. Se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme a los artículos 186 del CPACA y 62 de la Ley 2430 de 2024.