



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DIRECCIÓN JURÍDICA



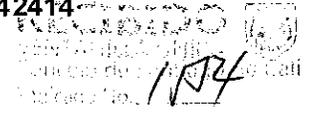
Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 2015412110042414

Fecha: 20-08-2015

TRD: 4121.1.10.1.823.004241

Rad. Padre: 2015412110042414



2015-08-20

Prof. Torres

D.W.A

Doctora
CLEMENTINA VÉLEZ GÁLVEZ
Presidenta
Honorable Concejo de Santiago de Cali

ASUNTO: IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA, HECHO GENERADOR, DETERMINACIÓN DE LA BASE GRAVABLE, PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA TRIBUTARIA. – SENTENCIA 76001-23-31-000-2008.00557-02 (19545) - SECCIÓN CUARTA DEL CONSEJO DE ESTADO REVOCÓ LA SENTENCIA DEL 23 DE FEBRERO DE 2012 PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE Y DECLARÓ LA NULIDAD DE LA EXPRESIÓN “URBANIZACIÓN Y PARCELACIÓN DE TERRENOS” DEL ARTÍCULO 16 DEL ACUERDO 032 DE 1998.

Cordial saludo

Teniendo en consideración que la Dirección Jurídica de la Alcaldía debe prestar una asesoría eficiente, eficaz y oportuna dentro de un marco de defensa de los intereses del Municipio y de respeto al derecho de los particulares, ante lo cual cumple responsabilidades de orientación y difusión de criterios fundamentales de carácter jurídico que en los niveles global, sectorial y territorial deben observarse, así como la difusión de las normas, sentencias y conceptos jurídicos, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Extraordinario Municipal 0203 de 2001, y el Modelo de Gerencia Jurídica, Decreto 411.0.20.0492 de 2014, anexamos copia de la siguiente novedad jurisprudencial:

SECCIÓN CUARTA DEL CONSEJO DE ESTADO REVOCÓ LA SENTENCIA DEL 23 DE FEBRERO DE 2012 PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE Y DECLARÓ LA NULIDAD DE LA EXPRESIÓN “URBANIZACIÓN Y PARCELACIÓN DE TERRENOS” DEL ARTÍCULO 16 DEL ACUERDO 032 DE 1998

La Sección Cuarta del Consejo de Estado analizó los alcances de las expresiones “urbanizar” y “parcelar” frente a la delimitación del hecho generador del impuesto de Delineación Urbana que hizo el legislador, tal como lo establece la Ley 97 de 1913 y posteriormente el Decreto Ley 1333 de 1986 - artículo 233 - estableciendo en el caso concreto, si las actividades de urbanización y parcelación hacen parte del hecho generador, pues según el apelante, estas difieren del concepto de construcción de nuevos edificios a que se refirió el legislador al crear el gravamen.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DIRECCIÓN JURÍDICA

Para la sala dichas labores – urbanizar y parcelar- no puede subsumirse dentro del supuesto o hecho económico gravado porque responden a una naturaleza distinta a la construcción o edificación propiamente dicha.

1...“Urbanizar” consiste en la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional...

2...“Parcelar” es crear espacios públicos y privados, y (ejecutar) obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo...

Son concepto similares, que aluden al acondicionamiento previo de un terreno en el que posteriormente se realizará una construcción, la diferencia consiste en que el primero se refiere a predios urbanos, mientras que el segundo corresponde a terrenos urbanos y suburbanos. Se trata por lo tanto de labores diferentes a la construcción de “edificios”, esto es, *de construcción fija, hecha con materiales resistentes, para habitación humana o para otros usos”*³

En criterio de la Sala, la edificación implica necesariamente el levantamiento de una construcción que tenga las características técnicas descritas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en la Resolución No. 2555 de 1988 que en el artículo 68 delimita el concepto de “edificio” como *“la reunión de materiales consolidados de carácter permanente destinada a proteger contra la intemperie a personas, animales o cosas”*.

¹ Artículo 2.2.6.1.1.4 del Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015, que compiló las normas reglamentarias en materia urbanística en Colombia.

² Artículo 2.2.6.1.1.5 ibidem.

³ Ver sentencias de 14 de junio de 2012. Radicado No. 13001-23-31-000-2004-00302-02 (18893) y de 26 de julio de 2012, Radicado No. 25000-23-27-000-20004-01112-01 (17388) C.P. Dra Martha Teresa Briceño de Valencia. En estos casos se analizó la distinción entre predios urbanizados y edificados, a efectos de determinar la tarifa del impuesto predial. Sin embargo, la conclusión en punto a lo que debe entenderse como un predio edificado, es aplicable a este caso, porque parte de una definición técnica del concepto de “edificio” que no está ligada al impuesto predial u otro gravamen.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DIRECCIÓN JURÍDICA

Dentro de esa delimitación no caben las obras propias de labores de urbanización y parcelación, porque en estricto sentido no implican el levantamiento de ese tipo de edificaciones, sino la adecuación del predio para que pueda ser habitado o destinado al uso final que vaya a dársele, **de manera que cuando se urbaniza o parcela, no se edifica, se prepara el terreno para una futura construcción.**

Refuerza la tesis el hecho de que para realizar cada una de estas actividades deba solicitarse una licencia distinta a la de construcción (licencia de urbanización y parcelación), precisamente porque se trata de obras distintas.

En consecuencia la Sección Cuarta del Consejo de Estado, C.P Jorge Octavio Ramírez Ramírez, revocó la sentencia del 23 de febrero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de la expresión "urbanización y parcelación de terrenos" del artículo 16 del Acuerdo 032 de 1998, "Por el cual se racionaliza el sistema tributario municipal, se restablece el equilibrio presupuestal y se dictan otras disposiciones".

Ver sentencia adjunta 76001-23-31-000-2008.00557-02 (19545)

Atentamente


CARLOS HUMBERTO SÁNCHEZ LLANOS
Jefe de Oficina – Dirección Jurídica

Proyectó: Claudia Salas Martínez – Profesional Universitario 
Revisó: Gloria Amparo Pérez Paz – Coordinadora Defensa de lo Público 
Aprobó: César Hugo Henao Correa – Subdirector Técnico



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN JURÍDICA

Refuerza la tesis el hecho de que para realizar cada una de estas actividades deba solicitarse una licencia distinta a la de construcción (licencia de urbanización y parcelación), precisamente porque se trata de obras distintas.

En consecuencia la Sección Cuarta del Consejo de Estado, C.P Jorge Octavio Ramírez Ramírez, revocó la sentencia del 23 de febrero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de la expresión "urbanización y parcelación de terrenos" del artículo 16 del Acuerdo 032 de 1998 "Por el cual se racionaliza el sistema tributario municipal, se restablece el equilibrio presupuestal y se dictan otras disposiciones".

Ver sentencia adjunta 76001-23-31-000-2008.00557-02 (19545)

Atentamente

CARLOS HUMBERTO SÁNCHEZ LLANOS
Jefe de Oficina – Dirección Jurídica

Proyectó: Claudia Salas Martínez – Profesional Universitario
Revisó: Gloria Amparo Pérez Paz – Coordinadora Defensa de lo Público
Aprobó: César Hugo Henao Correa – Subdirector Técnico

T 16/13 178

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA



CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., julio treinta (30) de dos mil quince (2015)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 76001-23-31-000-2008-00557-02 (19545)
Demandante: TULIO RESTREPO RIVERA
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Temas: Impuesto de Delineación Urbana. Hecho generador. Determinación de la base gravable. Principios de legalidad y certeza tributaria.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sección a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 23 de febrero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1.- El ciudadano Tulio Restrepo Rivera, obrando en nombre propio, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitó que se declarara la nulidad de los apartes subrayados de las siguientes disposiciones:

Scanned by CamScanner

"Acuerdo No. 32 de 1998. "Por el cual se racionaliza el sistema tributario municipal, se restablece el equilibrio presupuestal y se dictan otras disposiciones".

CAPÍTULO III
IMPUESTO DE DELINEACIÓN

()
ARTÍCULO DIECISÉIS: **Hecho Generador.** El hecho generador del impuesto de delineación es la construcción nueva, urbanización y parcelación de terrenos dentro de la jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali.

(...)
ARTÍCULO VEINTE: **Base gravable.** La base gravable del impuesto de delineación es el monto total del presupuesto de obra o construcción, el cual no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el área de obra o construcción por el costo por metro cuadrado de la misma.

(...)
ARTÍCULO VEINTIDÓS: **Declaraciones tributarias:** Como requisito para la obtención de la licencia respectiva, es obligación del urbanizador o constructor o propietario de la obra, en su calidad de sujeto pasivo, presentar la correspondiente declaración y liquidación privada del impuesto, con base en el presupuesto estimado de obra. Una vez ejecutada y terminada la obra, el sujeto pasivo del impuesto deberá presentar una nueva declaración en la cual establecerá el presupuesto final real de la obra y con base en él liquidará y pagará el impuesto pendiente de pago."

"Decreto Municipal No. 0271 de abril 13 de 1999. "Por el cual se reglamenta el Acuerdo 32 de diciembre 30 de 1998, en lo relativo a algunos Impuestos Municipales."

(...)
ARTÍCULO TERCERO: Del Impuesto de Delineación.- Para la obtención de la Licencia respectiva, es obligación del urbanizador o constructor o propietario de la obra, presentar la correspondiente Declaración y Liquidación Privada del Impuesto de Delineación, con base en el presupuesto estimado de la obra.

PARÁGRAFO PRIMERO:- Con el fin de que el Contribuyente presente la Declaración del Impuesto de Delineación, la Subdirección de Catastro, Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería, establecerá la tabla de referencia que contenga el valor del metro cuadrado de construcción, de acuerdo a la Estratificación Socioeconómica vigente para el Municipio de Santiago de Cali, adoptada mediante Decreto No. 2345 de diciembre 31 de 1997."

"Resolución No. 0214 de agosto 02 de 1999. "Por medio de la cual se fija la tabla que determina los valores por metro cuadrado de construcción para el pago y presentación de la liquidación del impuesto de delineación, en el Municipio de Santiago de Cali".

ARTÍCULO PRIMERO: Fijar la tabla que determina los valores por metro cuadrado de construcción para el pago y presentación de la Liquidación Privada del Impuesto de Delineación Municipal elaborada por la Subdirección Administrativa de Impuestos, Rentas y Catastro Municipal, de acuerdo a la Estratificación Socioeconómica vigente para el Municipio de Santiago de Cali, adoptada mediante Decreto No. 2345 de Diciembre 31 de 1997.

ARTÍCULO SEGUNDO: Para tal efecto, a continuación se presenta la tabla para la liquidación del impuesto de Delineación en donde se determinan los valores por metro cuadrado de construcción para el pago y presentación de la liquidación privada del impuesto de delineación."

2. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante cuestiona la legalidad de las disposiciones demandadas, que regulan el hecho generador y la base gravable del impuesto de Delineación Urbana en el Municipio de Santiago de Cali, bajo los argumentos que pasan a resumirse:

2.1.- Violación del principio de legalidad

El artículo 16 del Acuerdo 032 de 1998 del Concejo Municipal de Santiago de Cali, "por el cual se racionaliza el sistema tributario municipal, se restablece el equilibrio presupuestal y se dictan otras disposiciones", establece que las actividades de parcelación y urbanización causan el impuesto de Delineación Urbana, pese a que estas no fueron incluidas por el Decreto Ley 1333 de 1986 dentro del hecho generador del gravamen, pues este se refirió exclusivamente a la construcción de nuevos edificios y la refacción de los existentes.

En esas condiciones, el Concejo Municipal transgredió el principio de legalidad que rige en materia tributaria y desbordó sus facultades reglamentarias, porque fue más allá de lo que dispuso el legislador en punto al hecho generador del tributo.

2.2.-Violación del principio de certeza tributaria

2.2.1.- El artículo 20 ibidem genera incertidumbre sobre la forma de determinar la base gravable del impuesto de Delineación Urbana, pues a pesar de indicar que

esta conceptualizada al monto total o presupuesto de obra, y que este último no pueda ser inferior al valor que resulta de multiplicar el área de construcción por el costo de metro cuadrado, no especifica un valor de referencia del metro cuadrado o quién lo establece.

2.2.2. Adicionalmente, dicha indicación según la cual, debe multiplicarse el área de obra por el costo de metro cuadrado, carece de sentido, "pues es evidente que el presupuesto es uno solo y engloba toda la obra. Dividir por el número de metros de construcción tal presupuesto y volverlo a multiplicar por la medida, da el mismo resultado de un presupuesto global", creando confusión.

2.2.3. Tampoco hay claridad acerca del concepto de presupuesto aplicable, ante las referencias contradictorias que hacen los artículos 20 y 22 ibidem: mientras el primero de estos alude simplemente a un presupuesto de obra, el segundo se refiere al presupuesto final real de obra.

Toda vez que en caso de contradicción prevalece la norma posterior, debe entenderse que el criterio para determinar la base gravable, es el presupuesto final real de obra, concepto que no ha sido definido por el ordenamiento normativo colombiano o por la ciencia de la Ingeniería.

2.2.4. De otra parte, la reglamentación de los costos referenciales a que alude el artículo 20 del Acuerdo, desdibuja el carácter subsidiario o auxiliar que debe tener ese criterio, haciendo que este parezca el método principal y no el de monto global de la obra.

Todo, porque en la Resolución No. 0214 de 1999, proferida por la Secretaría de Hacienda, que regula lo atinente a los costos de metro cuadrado, no se advierte nada acerca de la naturaleza de esos costos, esto es, que son unos mínimos de referencia.

Esto ha generado confusión entre los contribuyentes, que "entendieron que esa tabla¹ era el marco de referencia y dejó entonces de aplicarse la base gravable como presupuesto de obra presentado por el contribuyente al momento de tramitar la licencia de construcción como lo dice el Acuerdo, sino que, incluso, el propio

¹ Fl. 54 Cuaderno ppal.

² Se refiere a la tabla de costos mínimos de metro cuadrado de la Resolución 0214 de 1999.

... hasta el presente, acordó que el impuesto se liquida aplicando el valor de los contratos de la obra por el valor de referencia que trae la tabla de referencia.

2.2.5. También resultan indefinidos los términos "una vez ejecutada y terminada la obra" y "en la cual establezca el presupuesto final real de la obra". El primero, porque no hay claridad sobre cuándo se entiende terminada una obra, y el segundo, debido a que la expresión "presupuesto" se refiere a un cómputo anticipado del costo de la obra, de manera que, resulta contradictorio que este se pida al finalizar la construcción, pues lo que existe en ese momento es un "costo de obra".

3. Coadyuvante

3.1 - El ciudadano Jonathan Preciado Jaramillo fue admitido por el Tribunal como tercero coadyuvante de la parte actora⁴. En su escrito, reitera todos los planteamientos del demandante contra las disposiciones demandadas.

4. Oposición

El Municipio de Santiago de Cali contestó la demanda⁵ y manifestó en su defensa⁶:

4.1 - Señaló que los entes territoriales gozan de autonomía para fijar los elementos del tributo una vez el legislador autoriza su creación. En consecuencia, las normas demandadas, que fueron dictadas en ejercicio de esa autonomía, no son contrarias a derecho.

4.2 - Advirtió que el impuesto de Delineación Urbana grava la construcción nueva, urbanización y parcelación de terrenos, porque así lo ordena el artículo 16 del Acuerdo Municipal 032 de 1998, y se liquida sobre el presupuesto de obra, que no puede ser inferior al resultado de multiplicar el área de construcción por el costo del metro cuadrado.

³ F. 58 Cuaderno ppal.

⁴ F. 166 Cuaderno ppal.

⁵ Fts. 127 a 138 cuaderno 2.

⁶ El Municipio hace referencia a la imposición de una sanción y otros asuntos relativos a un acto administrativo subjetivo, que no guardan relación con este proceso. Por eso, en la síntesis de los argumentos de su defensa se incluyen solo aquellos planteamientos relativos a este caso.

Radicación 76001-23-31-000-2008-00557-02 (19549)
Demandante TULLIO RESTREPO RIVERA
Demandado Municipio de Santiago de Cali
Página 6

Por su parte, la declaración del tributo debe presentarse de conformidad con los lineamientos de los artículos 8 y 45 de la Resolución No.014 de 2000 y el Decreto 0523 de 1999, respectivamente, es decir, *"en dos ocasiones, siendo la primera a solicitar la licencia de construcción, momento en el cual se paga el tributo sobre la base del presupuesto inicial. Al culminar la obra debe ser presentada una segunda declaración, en la cual se cancela el tributo sobre el valor del presupuesto final de la obra".*

4.3.- Además de las normas citadas por el demandante existen otras disposiciones que regulan lo atinente al impuesto de delineación urbana y la licencia de construcción en el Municipio de Santiago de Cali.

Para el efecto, citó los Decretos 077 de 1987 y 1222 de 1995, que en lo pertinente se refieren a la vigencia de la licencia (dos años) y los supuestos de renovación (cuando finalice la vigencia y las normas que sirvieron de marco a la autorización no han variado) y nuevo trámite (cuando finaliza la vigencia y las normas marco han sido modificadas).

4.4.- Finalmente, propuso la excepción de cosa juzgada, ante la relación que existe entre los actos acusados y los artículos 44 y 45 del Decreto No. 0523 de 1999, "Por el cual se modifica el Decreto 0498 de marzo 29 de 1996 que adopta el Libro V del Estatuto Tributario Municipal".

Estos últimos, fueron objeto de un pronunciamiento por parte del Consejo de Estado, que declaró su legalidad porque consideró que el Alcalde podía regular los asuntos procedimentales de los tributos municipales mediante decreto, toda vez que estaba autorizado por el Concejo Municipal para tal finalidad, y comoquiera que no se estaban definiendo elementos sustanciales de las obligaciones tributarias municipales.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia del 23 de febrero de 2012, negó las pretensiones de la demanda.

⁷ Fi. 131. Cuaderno 2.

1980

1) El a quo desestimó la excepción de cosa juzgada propuesta por el Municipio demandado, porque la decisión judicial a que aludió el ente no guarda relación alguna con el tema tratado en el caso concreto, comoquiera que en dicha sentencia⁸ se estudió la legalidad del Decreto 523 de 1999, esto es, una norma diferente a la que se analiza en este caso, por cargos de nulidad distintos a los que se exponen en este proceso.

2) Para el Tribunal, las expresiones "urbanizar" y "parcelar", sí hacen parte del hecho generador establecido por el legislador-construcción de nuevos edificios o refacción de los existentes-, que incluye todas las anexidades y elementos de la construcción que permiten su utilización, toda vez que estas se refieren al acondicionamiento de un terreno, ya sea urbano o rural, para su uso posterior.

Todo, porque de acuerdo con la definición que hizo el Consejo de Estado en la sentencia No. 7481 del 15 de marzo de 1996⁹, del concepto de "edificio"- *"toda obra o fábrica construida para habitación o para usos análogos, como casa, templo teatro, etcétera"*¹⁰- debe entenderse que la construcción de edificios, comprende, además del levantamiento de muros, toda aquella labor que permite la posterior utilización del edificio, *"tales como vías de acceso, alcantarillado, redes eléctricas, etc"*¹¹.

Dentro de esas labores previas se encuentran las de urbanizar y parcelar, pues ambas aluden a la preparación de una porción de terreno para su uso, *"abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios"*¹².

3) En relación con la vulneración al principio de certeza tributaria, indicó que las normas demandadas no alteran la base gravable del impuesto, porque de la lectura de los artículos 20 y 22 del Acuerdo 032 de 1998 puede establecerse con claridad que esta corresponde al presupuesto de la obra, que no puede ser inferior al resultado que arroje la multiplicación del área de obra por el costo de metro cuadrado, es decir, que tiene un tope mínimo.

⁸ Sentencia del 19 de octubre de 2006. Radicado No. 76001-23-25-000-2000-01250-01 (15969), C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

⁹ C.P. Dra. Consuelo Sarria Olcos.

¹⁰ Fl. 169. Cuaderno ppal.

¹¹ Fl. 170. Cuaderno ppal.

¹² Fl. 170. Cuaderno ppal.

Ese referente de costos mínimos no cambia el método de determinación de la base gravable, solo limita esta última en el sentido de establecer un tope, de manera que el presupuesto nunca puede estar por debajo de un mínimo.

4) Tampoco puede afirmarse que exista indeterminación porque el Acuerdo no fija directamente los costos mínimos del metro cuadrado, pues ese aspecto fue regulado por el Decreto 0271 y la Resolución No. 214, ambos de 1999.

5) Así mismo, concluyó que no hay contradicción entre los artículos 20 y 22 del Acuerdo 032 de 1998, pues debe entenderse que la declaración inicial, que antecede a la expedición de la licencia, es provisional, toda vez que se elabora con base en un presupuesto estimado, y que la definitiva se presenta al finalizar la obra, cuando se tiene certeza sobre el presupuesto de la construcción, de manera que puede ajustarse el tributo liquidado, teniendo en cuenta la diferencia entre las dos declaraciones.

La fijación de esas dos declaraciones no desborda las competencias que tiene el Municipio en materia tributaria, comoquiera que el legislador solo estableció "el aspecto material del hecho generador [por lo que]...en ejercicio de la autonomía fiscal prevista en el artículo 338 de la Carta Política..." la entidad territorial podía fijar los demás elementos del tributo.

Además, precisó, que en el concepto de "presupuesto final real de la obra", no hay una "indeterminación insalvable, al punto de poderse considerar que dicho presupuesto final esté atado a la venta de los apartamentos o casas de la obra..."¹³

RECURSO DE APELACIÓN

El demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, en el que señaló como motivos de su inconformidad:

1) Los entes territoriales no tienen poder tributario originario y, en esa medida, el Municipio de Santiago de Cali no podía modificar el hecho generador del impuesto

¹³ Fl. 173. Cuaderno ppal.

de delineación urbana, como lo hizo al incluir los conceptos de "urbanización" y "parcelación", que son "disímiles al de edificación"¹⁴.

- 2) Adicionalmente, el precedente jurisprudencial citado para apoyar la legalidad de esas expresiones no tiene relación con el asunto debatido, porque esa decisión judicial solo sirve de apoyo o criterio auxiliar para definir el concepto de "edificio".
- 3) Las normas demandadas, que regulan la base gravable del impuesto de delineación urbana, crean confusión y van en contra del principio de certeza tributaria, porque establecen que para liquidar el impuesto deberá tenerse en cuenta el presupuesto estimado de obra y posteriormente se refieren a un presupuesto final real de obra. Este último concepto-afirma-no está definido por el derecho o la ingeniería y, en todo caso, el presupuesto no puede ser final, porque ese término alude siempre a una proyección o estimación de gasto.

Además, de dichas normas se desprende que en el Municipio existen dos bases gravables: una correspondiente al monto total de obra y otra que se calcula al multiplicar el área de obra por el costo del metro cuadrado.

Eso es así, porque a pesar de que el sistema de costos mínimos de metro cuadrado, o referenciales, es un criterio subsidiario; de la redacción de la Resolución No. 0214 de 1999 puede concluirse que este se convirtió en la herramienta principal para determinar la base gravable, al punto, que "se concibió por parte de los contribuyentes que la tabla era el marco de referencia, dejándose de aplicarse (sic)..." el presupuesto de obra como método para establecer la base.

Ese último asunto-el reproche a la existencia de dos bases gravables-, no fue resuelto teniendo en cuenta los argumentos expuestos para respaldar dicha tesis, comoquiera que el Tribunal se remitió a los mismos planteamientos con los que resolvió la discusión sobre la indeterminación de la base gravable.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La parte actora¹⁵ presentó alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

¹⁴ Fl. 187. Cuaderno ppal.

La parte demandada no alegó de conclusión.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público rindió concepto en el trámite de segunda instancia y solicitó que se confirme la sentencia apelada.

1) Para el agente del Ministerio Público, el Municipio de Cali estaba autorizado para determinar los elementos del impuesto de Delineación Urbana que no fueron establecidos por el legislador.

2) El impuesto de Delineación Urbana "se refiere a la construcción y a la refacción de edificios¹⁶", por lo que la jurisprudencia en la que se apoyó el Tribunal, que definía el concepto de "edificio", sí es aplicable al caso concreto. Por demás, como el apelante no atacó los fundamentos del *a quo*, que lo llevaron a concluir que la urbanización y parcelación de terrenos hace parte del hecho gravable del tributo, debe reiterarse que esas actividades no están excluidas de la imposición.

3) Aunque la redacción de los artículos 20 y 22 del Acuerdo 032 de 1998 no puede catalogarse como técnica, lo cierto es que se trata de normas complementarias, y la intelección que debe hacerse de estas es la siguiente:

"...cuando el artículo 20 del acuerdo acusado menciona el monto total del presupuesto, en últimas, hace referencia al valor real de la obra, pues una vez conocido este valor es cuando el sujeto pasivo debe presentar la declaración definitiva y liquidar el impuesto pagando la diferencia entre éste y el inicialmente declarado con base en el presupuesto estimado.¹⁷"

4) El Decreto 271 y la Resolución 214 de 1999 no crearon una base gravable nueva, ni generan confusión en ese sentido. Todo, porque en el párrafo primero del artículo 3 del decreto *ib*, se especificó que la Subdirección de Catastro Municipal establecería una tabla de referencia con los costos mínimos de metro cuadrado y así se hizo en la resolución. Es decir, que dichas disposiciones fueron claras al indicar que lo que se estaba regulando era una medida referencial de

¹⁵ Los alegatos fueron presentado por el coadyuvante admitido en el proceso.

¹⁶ Fl. 220. Negrillas originales. Cuaderno ppal.

¹⁷ Fl. 220. Cuaderno ppal.

175

costos mínimos, como criterio auxiliar para determinar la base gravable con fundamento en el costo total de la obra.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sección determinar si las disposiciones demandadas contrarían los principios de legalidad y certeza tributaria, en la medida en que gravaron con el impuesto de Delineación Urbana las actividades de parcelación y urbanización de terrenos y establecieron como base gravable el presupuesto de obra, discriminando entre el costo global inicial y el final.

Con ese propósito, la Sala analizará los alcances de las expresiones "urbanizar" y "parcelar" frente a la delimitación del hecho generador del impuesto que hizo el legislador. Así mismo, determinará si el procedimiento para establecer la base gravable es contradictorio y genera el grado de confusión e inseguridad que acusa el actor.

2. Caso concreto. Naturaleza de las actividades de urbanización y parcelación. Difieren del hecho gravado con el impuesto de Delineación.

2.1.- El impuesto de Delineación Urbana es un tributo municipal que grava la **construcción de nuevos edificios o la refacción de los existentes.**

Así se estableció en la Ley 97 de 1913, que autorizó su adopción¹⁸, y posteriormente en el Decreto Ley 1333 de 1986, que al respecto dispuso:

*"Artículo 233º.- Los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales:
(...)"*

¹⁸ En principio la autorización recayó solo sobre el Distrito Capital, pero con la expedición de la Ley 84 de 1915, se extendió la facultad a los demás municipios del país.

b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.
(...)” (Subrayas fuera del texto)

2.2.- En el caso concreto, se discute si las actividades de urbanización y parcelación hacen parte de ese hecho generador, pues según el apelante, estas difieren del concepto de construcción de nuevos edificios a que se refirió el legislador al crear el gravamen.

2.3.- Para la Sala, dichas labores-urbanizar y parcelar-, no pueden subsumirse dentro del supuesto o hecho económico gravado. Todo, porque como se verá, material y legalmente responden a una naturaleza distinta a la construcción o edificación propiamente dicha.

En efecto, urbanizar consiste en *“la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional”*¹⁹.

Por su parte, parcelar es crear *“espacios públicos y privados, y [ejecutar] obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo”*²⁰.

Son conceptos similares, que aluden al acondicionamiento previo de un terreno en el que posteriormente se realizará una construcción. La diferencia consiste en que el primero se refiere a predios urbanos, mientras el segundo corresponde a terrenos rurales y suburbanos.

¹⁹ Artículo 2.2.6.1.1.4. del Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015, que compiló las normas reglamentarias en materia urbanística en Colombia. Corresponde al artículo 4 del Decreto 1469 de 2010 *“Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.”*

²⁰ Artículo 2.2.6.1.1.5. ibidem. Corresponde al artículo 5 del Decreto 1469 de 2010 *“Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.”*

198

2.4.- Se trata, por lo tanto, de labores diferentes a la construcción de edificios; esto es, de cualquier "construcción fija, hecha con materiales resistentes, para habitación humana o para otros usos²¹".

En criterio de la Sala²², dicha actividad-la edificación- implica necesariamente el levantamiento de una construcción que tenga las características técnicas descritas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en la Resolución No. 2555 de 1988²³ en el artículo 69, que delimita el concepto de "edificio", como "la reunión de materiales consolidados de carácter permanente destinada a proteger contra la intemperie a personas, animales o cosas".

Dentro de esa delimitación no caben las obras propias de labores de urbanización y parcelación, pues estas, en estricto sentido, no implican el levantamiento de ese tipo de edificaciones, sino, se reitera, la adecuación del predio para que pueda ser habitado o destinado al uso final que vaya a dársele, mediante la instalación de redes de servicios públicos domiciliarios, la subdivisión de las diferentes áreas que tendrá el proyecto a construir, etc.

De manera que, **cuando se urbaniza o parcela, no se edifica, se prepara el terreno para una futura construcción.**

2.5.- En esas condiciones, estas actividades responden con mayor precisión a otros conceptos, como el de "obra de ingeniería civil" para el caso de la creación de vías y la instalación y conexión de redes para prestación de servicios públicos, y de "preparación de terrenos", que en la clasificación de la CIIU²⁴ (Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Actividades Económicas), son diferenciadas de la construcción de edificios²⁵.

²¹ DRAE.

²² Ver sentencias de 14 de junio de 2012. Radicado No. 13001-23-31-000-2004-00302-02(18893) y de 28 de julio de 2012, Radicado No. 25000-23-27-000-2004-01112- 01(17388). C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia. En estos casos, se analizó la distinción entre predios urbanizados y edificados, a efectos de determinar la tarifa del impuesto predial. Sin embargo, la conclusión en punto a lo que debe entenderse como un predio edificado, es aplicable a este caso, porque parte de una definición técnica del concepto de "edificio", que no está ligada al impuesto predial u otro gravamen.

²³ "Por la cual se reglamenta la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional, y subroga la resolución No. 660 del 30 de marzo de 1984" del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

²⁴ La CIIU es un referente para los países en el desarrollo de sus clasificaciones nacionales de actividades. La clasificación a que alude la Sala corresponde a la de la Revisión 4 adaptada para Colombia por el Dane. Puede consultarse en https://www.dane.gov.co/files/nomenclaturas/CIIU_Rev4ac.pdf. Última revisión: 22 de junio de 2015.

²⁵ Para el efecto, repárese en que la División 41 de la Sección F de la CIIU, que se refiere a la actividad de construcción de edificios, no incluye las labores de adecuación, tales como la instalación de redes para

2.6.- Refuerza la tesis, el hecho de que para realizar cada una de estas actividades deba solicitarse una licencia distinta a la de construcción (licencia de urbanización y parcelación²⁶), precisamente, porque se trata de obras distintas. Así, la autorización para parcelar o urbanizar, difiere de la que se otorga para construir, esto es, para "desarrollar **edificaciones**, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia²⁷".

2.7.- Debe advertirse que no pueden asimilarse el concepto "edificio" y el vocablo "construcción" o "refacción" de edificaciones, como que, ambas se refieren en la jurisprudencia de la Sala a hechos generadores de dos impuestos distintos, uno, el impuesto predial y otro, el de delineación urbana. Por eso, tienen que distinguirse para efectos de la causación del gravamen, como que, parcelación y urbanización, se repite, no es construcción, ni refacción.

2.8.- En ese orden de ideas, los trabajos de urbanización y parcelación no están gravados con el impuesto de Delineación Urbana y, por lo tanto, no le era dable al Concejo Municipal de Santiago de Cali sujetarlos a dicha imposición tributaria.

En consecuencia, la Sala declarará la nulidad de la expresión "urbanización y parcelación de terrenos" del artículo 16 del Acuerdo 032 de 1998.

3.- Base gravable del impuesto de Delineación. Principio de certeza tributaria.

3.1.- Según el apelante, la forma en que fue regulada la base gravable del impuesto de Delineación Urbana en el Acuerdo No. 32 de 1998, el Decreto 271 y la Resolución No. 214 de 1999, genera inseguridad, pues i) el Acuerdo indica, inicialmente, que la base gravable corresponde al monto total de la obra y, sin embargo, posteriormente se refiere a un presupuesto final real de obra, ii) la

servicios públicos, o la creación de vías, pues solo estas son clasificadas en divisiones distintas: "División 42- Obras de ingeniería civil" y "División 43- Actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil"

²⁶ Decreto 1469 de 2010. Compilado en el Decreto No. 1755 de 2015.

²⁷ Artículo 7 ibídem.

redacción del decreto y la resolución da a entender que la tabla de costos de metro cuadrado es el método principal para determinar la base, y no un criterio auxiliar.

3.2.- Sobre la exigencia de la presentación de un presupuesto inicial y otro definitivo, debe precisarse:

El artículo 22 del Acuerdo 32 de 1998 señala:

*"Artículo veintidós: Declaraciones tributarias: como requisito para la obtención de la licencia respectiva, es obligación del urbanizador o constructor o propietario de la obra, en su calidad de sujeto pasivo, presentar la correspondiente declaración y liquidación privada del impuesto, con base en el presupuesto estimado de obra. Una vez ejecutada y terminada la obra, el sujeto pasivo del impuesto deberá presentar una nueva declaración en la cual establecerá el presupuesto final real de la obra y con base en él liquidará y pagará el impuesto pendiente de pago.
(...)"*

La norma exige la presentación de dos declaraciones; una previa a la realización de la construcción y una posterior a la misma. Es en esta última en la que se concreta con certeza el monto de la obligación tributaria, toda vez que puede constatarse el costo real de la obra construida.

3.3.- Así, lo que sucede en este caso es que, aunque se sujeta la exigibilidad del impuesto al momento de expedición de la licencia, con base en el presupuesto inicial o estimado (como mecanismo de control y garantía del recaudo), se reconoce el hecho de que el tributo, materialmente, se causa con la construcción o refacción de edificios; luego, es después de dicha actividad que puede cuantificarse con exactitud el hecho económico gravado y, por eso, la norma exige que se verifique el valor real de la obra una vez se finalice, y se ajuste el impuesto con base en ese nuevo monto.

Esa medida garantiza la eficiencia y eficacia del recaudo y disminuye los sesgos o desviaciones entre el monto de la obligación tributaria y la muestra de capacidad económica que se grava. En otras palabras, hace que la cuantificación del impuesto sea más precisa y ajustada a la realidad.

3.4.-En el caso de la tabla de costos mínimos del metro cuadrado no queda duda de que su función es fijar un tope referencial²⁸, como se desprende del artículo 20 del Acuerdo ibidem, que dispone:

"Artículo veinte: Base Gravable. La base gravable del impuesto de delineación es el monto total del presupuesto de obra o construcción, el cual no podrá ser inferior el resultado de multiplicar el área de obra o construcción por el costo por metro cuadrado de la misma".

De manera, pues, que el gravamen definitivo se liquida tomando como base el presupuesto de la obra. Este último, no puede ser inferior al monto que resulte de multiplicar el valor del metro cuadrado, por el área construida o número total de metros cuadrados intervenidos.

El valor del metro cuadrado es determinado en la Resolución No. 214 de 1999, como un monto fijo que se aplica de acuerdo con la tipología de construcción:

"I. VIVIENDA

	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Valor por metro cuadrado (En pesos)						
1.1. Apartamentos en P.H.	25.747	42.738	91.992	165.249	262.511	383.778
(...)						

2. COMERCIAL

	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4	TIPO 5	TIPO 6
2.1. Locales comerciales de propiedad horizontal.	33.635	39.992	85.306	174.168	306.578	482.536
(...)						

3. INDUSTRIA

3.1. Industrial. Bodegas de almacenamiento	64	16.068	47.176	78.283	109.391	140.499
--	----	--------	--------	--------	---------	---------

4. INSTITUCIONAL

4.1. Institucional. Educativos	120	20.533	60.203	99.871	139.539	179.207
--------------------------------	-----	--------	--------	--------	---------	---------

Así las cosas, solo en el evento de que el presupuesto estimado sea inferior al resultado de dicha operación, el contribuyente deberá liquidar el impuesto

²⁸ Sobre el carácter subsidiario de los costos mínimos, ver sentencia del 03 de junio de 2015. Radicado No. 25000-23-27-000-2011-00316-01 (19688). C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

con base en el criterio de costos mínimos de la tabla anterior. De manera, que este es supletivo.

Esa condición de subsidiariedad no se desdibuja porque en las normas que reglamentaron la medida de costos mínimos del metro cuadrado (Decreto 271 y Resolución 214 de 1999), no se haya dicho expresamente que se trataba de un criterio auxiliar, pues esa naturaleza, como ya se vio, se desprende del artículo 20 precitado.

3.5.- En síntesis, la Sección considera que las disposiciones acusadas no son indeterminadas ni generan inseguridad, pues establecen con claridad que la base gravable del impuesto de delineación es el monto o presupuesto de obra que, en todo caso, no puede ser inferior al resultado de multiplicar el área de obra por el costo de metro cuadrado. Así mismo, que una vez finalizada la obra, debe verificarse el monto que en realidad demandó su construcción, para ajustar el impuesto inicialmente pagado.

De acuerdo con las consideraciones precedentes, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad de la expresión "urbanización y parcelación de terrenos" del artículo 16 del Acuerdo 032 de 1998, y negará las demás pretensiones de la demanda.

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

FALLA

1.- **REVOCAR** la sentencia del 23 de febrero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda. En su lugar;

2.- **DECLARAR** la nulidad de la expresión "urbanización y parcelación de terrenos" del artículo 16 del Acuerdo 032 de 1998, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Scanned by CamScanner

3.- Se **NIEGAN** las demás pretensiones de la demanda.

4.- **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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



MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección



CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ



HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS



6710

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ