



**Recaudo del impuesto predial unificado del municipio de Medellín frente al propietario y poseedor**

**Justin Andrea Pastrana Delgado**

**Ana María Tejada Flórez**

**Director:**

**Carlos Andrés Gómez García**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de abogado**

**Pregrado en Derecho**

**Escuela de Derecho y Ciencias Políticas**

**Universidad Pontificia Bolivariana**

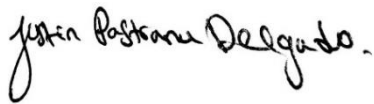
**Medellín**

**2020**

## Declaración de originalidad

Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.

Declaro, asimismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.



---

Firma del estudiante

**Justin Andrea Pastrana Delgado.**



---

Firma del estudiante

**Ana María Tejada Flórez.**

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>Capítulo I:</b> Autonomía del municipio de Medellín en la regulación del impuesto predial unificado en su territorio .....	<b>10</b>
<b>Capítulo II:</b> Impuesto predial unificado: qué es, características y sus elementos.	<b>15</b>
<b>Capítulo III:</b> Subsecretaría de catastro de Medellín y recaudo .....	<b>19</b>
<b>Conclusión</b> .....	<b>23</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>25</b>

## RESUMEN

El impuesto predial unificado es una de las fuentes de recaudo más importantes que tienen el municipio de Medellín para proveerse de recursos y poder así satisfacer las necesidades de la ciudad; es por esto que este tributo es administrado, controlado y recaudado por la alcaldía del municipio, la cual se apoya de la Subsecretaría de Catastro de la localidad, entidad que le suministra la base gravable del impuesto, esto según la Ley 44 de 1990.

Sin embargo, se observa que la actuación desplegada por la administración de Medellín es posible que esté generando inseguridad jurídica en cuanto a la forma en cómo realiza el recaudo del impuesto predial sobre aquellos predios donde se cobra simultáneamente el impuesto al propietario y al poseedor por mismo objeto, puesto que la administración los considera deudores conjuntos de esta obligación sustancial.

Con el fin de resolver la anterior inquietud, se hará uso del método cualitativo no experimental, teniendo en cuenta las técnicas análisis documental, entrevista y estudio de caso.

Con la investigación se puede concluir que no existe una interpretación extensiva de la norma, puesto que a estos dos sujetos se les cobran por dos conceptos diferentes.

**PALABRAS CLAVE:** Impuesto Predial Unificado; Capacidad Contributiva; Delegación; Legalidad; Deudas Conjuntas; Recaudo.

## INTRODUCCIÓN

Con la Constitución de 1991, Colombia se ha configurado como un Estado social de derecho que pretende garantizar en todo el territorio una asignación de bienes y servicios, asegurar asimismo una adecuada distribución de ingreso, propender por el desarrollo económico, satisfacer las necesidades de interés general y poder así cumplir con los objetivos financieros del Estado. Por otra parte, busca establecer una equidad social, política y jurídica.

El numeral noveno (9) del artículo noventa y cinco (95) de la Carta Magna consagra el deber a quienes ostenta la calidad de colombiano de “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Dicha contribución es recaudada por el Estado mediante unos tributos que son asignados a quienes desarrollan una actividad específica o poseen bienes que hacen que sean sujetos de esa obligación sustancial.

El sistema tributario colombiano se fundamenta en los principios de legalidad, certeza, equidad, eficiencia, progresividad y seguridad jurídica, los cuales tienen como finalidad la protección del contribuyente ante las cargas impositivas que debe asumir en el cumplimiento de su obligación.

El artículo 338 de la Constitución Política consagra el deber que tiene el legislador o el órgano delegado en la creación de un impuesto, quien debe determinar los elementos esenciales de dicho impuesto, para así dar cumplimiento a los principios tributarios y proporcionarle al contribuyente seguridad jurídica sobre este.

El impuesto predial unificado es un impuesto municipal establecido para recaudar el pago sobre los predios que se encuentren ubicados en un determinado municipio del país, donde se le da la potestad a las autoridades municipales de cada municipio de administrar, controlar y recaudar con el fin de cumplir con las necesidades fiscales de cada localidad. Dicha potestad fue delegada por los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990.

En el caso de Medellín, bajo el cumplimiento de la Ley 44 del 90 y del Acuerdo 66 de 2017 la autoridad municipal encargada de realizar esta gestión es el municipio de Medellín, quien realiza el correspondiente recaudo a los propietarios y/o poseedores de los predios que se encuentran ubicados en la jurisdicción de esta localidad, con base al inventario efectuado y la información suministrada por la Subsecretaría de Catastro del municipio, bajo los elementos determinados por la ley.

No obstante, se evidencia por parte de la Subsecretaría de Catastro de Medellín y el municipio de Medellín, un abuso de poder en cuanto a la interpretación que hacen del artículo 13 de la Ley 44 de 1990 en relación con el recaudo del impuesto predial unificado, ya que no es claro la forma en cómo se lleva a cabo dicha acción en los casos sobre aquellos predios donde se le cobra simultáneamente el impuesto al propietario y al poseedor del predio, debido a que se está recaudando doblemente el mismo impuesto por el mismo objeto; este hecho induce a considerar que realmente no existe un cumplimiento al principio de seguridad jurídica en las leyes tributarias y los preceptos constitucionales.

La administración de catastro del municipio de Medellín concibe a estos sujetos pasivos como deudores conjuntos de la obligación sustancial del impuesto predial unificado, pero no tiene presente que el artículo 13 de la Ley 44 de 1990, en su enunciado normativo hace alusión de una obligación alternativa donde se le puede cobrar el tributo al propietario o al poseedor del predio, pero no determina que dicho recaudo deberá hacerse a los dos al mismo tiempo, y si fuera así, la ley no estipula

la manera y la proporcionalidad en la que se debe llevar a cabo. Por lo anterior, se entiende que la Subsecretaría de Catastro de Medellín está vulnerando el principio de legalidad.

La interpretación de carácter extensiva que despliega la Subsecretaría de Catastro del municipio de Medellín provoca inseguridad jurídica a los contribuyentes que se encuentran inmersos en aquellas situaciones en donde un predio se encuentra bajo el uso y goce de un poseedor, pero que al mismo tiempo dicho bien tiene un propietario que no ejerce completamente su derecho de dominio. Dentro de esta circunstancia, estos dos sujetos están cumpliendo al mismo tiempo la misma obligación sustancial por el mismo objeto, teniendo como presente que estas se encuentran en posiciones jurídicas diferentes. Por lo tanto, el municipio de Medellín deberá realizar un control a la hora de recaudar el impuesto predial, y no sobre el cobro del mismo.

Se propone que dicho control se debe hacer no en el cobro del impuesto sino en el recaudo, porque es claro que el cobro del impuesto predial es imperativo a nivel nacional, y además, aunque la interpretación posiblemente sea extensiva, no restringe el cobro al poseedor o el propietario. Por consiguiente, es pertinente que el legislador o el municipio de Medellín cree un sistema de registro de datos cruzados que permita evidenciar los pagos, ya sean el anual o trimestral, del impuesto predial realizados sobre un predio ubicado en la localidad, que puede ser cumplido por el poseedor o por el propietario; para así poder determinar que ya se generó el recaudo de este y prevenir una doble tributación por el mismo objeto.

Por lo tanto, es importante entender si ¿Se deben considerar al propietario y al poseedor de un predio en el municipio de Medellín deudores conjuntos de la obligación sustancial tributaria del impuesto predial unificado?

Para dar respuesta a la anterior pregunta de investigación, este trabajo abordará la problemática desde un método de tipo cualitativo no experimental, que posibilite analizar cómo la Subsecretaría de Catastro del Municipio de Medellín está

interpretado el artículo 13 de la Ley 44 de 1990 para la correspondiente regulación en su territorio del impuesto predial unificado, asimismo determinar la potestad que tiene los municipios de regular el impuesto predial unificado en su territorio.

Además, se incorporará técnicas, tales como **(i)** Análisis documental, que permite recopilar y analizar distintas fuentes de información que facilite enriquecer y ampliar la esfera de interpretación de la problemática que se pretende abordar en este trabajo de investigación; **(ii)** Entrevista, es una técnica que permite un acercamiento directo entre los diferentes agentes que se ven involucrados en el tema a tratar, facilitando entender desde distintas disciplinas académicas los diversos factores que influye en el tema de la interpretación del artículo 13 de la Ley 44 de 1990 en relación con la potestad delegada por el artículo 338 de Constitución Política a los municipios para regular el impuesto predial en su localidad; y finalmente **(iii)** el Estudio de caso, para que proporcione una mejor descripción, interpretación y comprensión del tema desde una perspectiva fáctica real y no hipotética.

El impuesto predial es un tributo que ha existido por más de cien años aproximadamente, el cual para la ciudad de Medellín representa la segunda fuente de ingreso más importante; es por esto que consideramos pertinente entender cómo la interpretación que realiza la Subsecretaría de Catastro de esta localidad sobre dicho impuesto puede dar lugar a la vulneración del principio de seguridad jurídica de quienes tienen o pretender tener derecho sobre un predio ubicado en esta localidad, como es el caso del propietario y el poseedor. Adicionalmente, este trabajo de investigación nos permite realizar un análisis de esta problemática desde distintas áreas del derecho, como lo son el derecho constitucional, derecho civil, el derecho administrativo y el derecho tributario.

Durante el rastreo legal, jurisprudencial y doctrinal sobre el marco de investigación de recaudo del impuesto predial unificado del municipio de Medellín frente al propietario y al poseedor se hallaron a nivel normativo dos leyes, un decreto, dos



acuerdos y una resolución, dos sentencias del Consejo de Estado y se evidenció por parte de la doctrina una ausencia en el desarrollo de este tema.

<b>Marco normativo</b>	<b>Marco jurisprudencial</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● Constitución Política</li><li>● Ley 14 de 1983</li><li>● Ley 44 de 1990</li><li>● Decreto 710 de 2000</li><li>● Acuerdo Municipal 67 de 2008</li><li>● Resolución 70 de 2011</li><li>● Acuerdo Municipal 66 de 2017</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, radicado número 25000-23-37-000-2014-00749-01(22098), 2018</li><li>● Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, radicado número 250002327000201200182 01 (20342)</li></ul>

## **CAPÍTULO I**

### **Autonomía del municipio de Medellín en la regulación del impuesto predial unificado en su territorio**

La autonomía que tienen el municipio de Medellín se encuentra respaldada en la Constitución Política, esto partiendo de que es una forma de asegurar el bienestar común en cada rincón de la Nación, no obstante de esta autonomía se desprende un conflicto que oscila entre la facultad de los municipios para “legislar” frente al impuesto predial unificado y la verdadera potestad que se encuentra consagrada por el principio de legalidad, la cual se halla en cabeza del Congreso, quien por disposición de la Carta Magna es el que crea la ley.

El doctrinante Iván Mauricio Fernández Arbeláez en su libro Manual de Derecho Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo hace referencia a lo anterior, señalando lo siguiente:

Si todo lo regulara la Ley o hubiera que esperar a que la misma le diera facultades reglamentarias a la administración pública, los fenómenos sociales y políticos desbordarían al Estado y este se tornaría en un ente obsoleto para poder satisfacer el interés general y el bienestar social. Por tanto, la administración pública debe tener la iniciativa de actuar a motu proprio, a pesar del vacío legal, con el objeto de satisfacer el bien común. (Fernández, 2008, pp. 50)

De lo anterior, se puede concluir que para Iván Mauricio Fernández, el ordenamiento jurídico no debe ser estricto según la división de poderes y menos respecto uno de los principios más importantes que tiene el Estado Social de Derecho, el cual es el principio de legalidad, ya que este debe permear todo el sistema jurídico, y así

mismo debe ser respetado por la autonomía de la voluntad de cada municipio, sin ninguna excepción.

Frente al principio de legalidad Fabián Marín Cortés en su libro “Público y Privado” se ha referido a este como la piedra angular del Estado de Derecho, sin embargo no deja atrás otros principios, es así que desarrolla la idea de la legalidad como un parámetro en el cual se debe ajustar las actuaciones de la administración para asegurar esa marcada división del poder y evitar los abusos de una u otra rama. No obstante, es menester observar que de la Constitución Política no solo se despliega criterios normativos, sino también una serie de principios, valores, derechos y deberes que permite endurecer la esencia que tiene contiene el poder constituyente primario, cuya característica permite determinar que no hay nada por encima de ella.

Es la misma Constitución la que consagra las dos posturas que se encuentran en disputas, porque tanto la autonomía municipal como la reserva del legislador de crear leyes se encuentran de manera expresa, esto no hace que las dos se excluyan. Las dos conviven de manera armónica en el ordenamiento jurídico, ni la ley ni los acuerdos municipales pueden ir en contra de la Carta Magna, además los acuerdos se deben ceñir a las leyes, pues de no estarlos estarían viciados por ilegalidad.

En el caso específico del estatuto tributario del municipio de Medellín y la Ley 44 de 1990 en cuanto a la interpretación del artículo 13 de esta, no existe una sobre limitación, ni mucho menos una afectación a la tridivisión de poderes, puesto que la facultad para cobrar el impuesto predial unificado es una facultad que es otorgada a la rama ejecutiva por disposición constitucional en el artículo 317 y que se somete a lo que puede dictar el poder legislativo en cuanto al principio de legalidad. Si bien, en un principio ninguna de las ramas puede interferir en las actividades de las demás, existen ocasiones en donde por la descentralización territorial es necesario otorgarle potestades a la rama ejecutiva, en nuestro caso el Concejo Municipal

para que regule y administre un tributo que en un principio es de creación legal, pero que cada órgano municipal puede regular guiado por la autonomía territorial, respetando unos parámetros de orden constitucional y legal. Por lo anterior, cada estatuto tributario debe someterse a una especie de test de constitucionalidad y de legalidad, esto con el fin de respetar cada rama. Adicionalmente, esa autonomía territorial debe someterse a unos principios que son proyectados por la rama judicial, es decir, se deben acoger a lo dicho en las sentencias tanto de la jurisdicción ordinaria, como la contenciosa y la constitucional.

El Consejo de Estado se ha referido acerca de esta aptitud que se le da a los municipios de autorregular el tema del impuesto predial unificado en varias sentencias, pero la más significativa es la de 2015 que produjo la sección cuarta.

El gravamen así conformado es un impuesto del orden municipal, lo que es acorde con el artículo 317 de la Constitución Política, en razón a que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, siempre que el ejercicio de tal potestad se ciña al marco legal dispuesto para tal efecto, tal como lo prevé el artículo 338 ejusdem y lo ha precisado la Corte Constitucional y esta sección. (Consejo de Estado, Sala Cuarta, SP 2012-00182/20342., 2015).

Sobre este tema también se ha pronunciado la Corte Constitucional por medio de la sentencia C 822 de 2011, diciendo lo siguiente:

En este orden de ideas, el artículo 317 superior, solo establece una regla de competencias más no un límite a la posibilidad de que el Congreso imponga la valorización a otro tipo de relaciones con el bien, como la posesión, la tenencia o el usufructo. Únicamente cuando el legislador opte por imponer el tributo sobre la propiedad inmueble, se activa la regla de asignación de competencia tributaria del artículo 317 constitucional, que indica que, refiriéndose al dominio, no necesariamente corresponde imponer la valorización al municipio sino también a cualquier otra entidad. Entonces, cuando el artículo 317 se refiere a la “propiedad inmueble”, no está limitando al legislador la posibilidad de regular este tributo en otro tipo de relaciones con el bien y por ende, los argumentos que se expusieron

anteriormente para el impuesto predial, son aplicables a la valorización. De este modo, dada la existencia de un bien inmueble, le está dado al legislador crear la contribución de valorización si así lo considere conveniente para la realización de los fines del Estado, teniendo en cuenta las diversas formas en las que el sujeto pasivo pueda relacionarse con el bien. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia 822, 2011)

La Corte Constitucional en la sentencia anteriormente mencionado desarrolla el criterio de competencia, es así que de manera expresa ha dicho que el artículo 317 es un límite de competencia que va de la mano con lo que pueda disponer el legislador, ya que este tiene la facultad de modificar algunos elementos del tributo por disposición legal otorgada por la Constitución. Además, se puede imponer otra obligación tributaria respecto al inmueble y la posible relación que tenga el sujeto pasivo con relación a esta propiedad raíz.

Igualmente el órgano colegiado en la misma sentencia cuestiona por la correspondencia entre la norma constitucional y un test de legalidad para exhibir si pudiese encontrarse una violación al principio de legalidad con relación a la estructuración del impuesto predial unificado, es decir sobre sus elementos y la forma en la que estos se regulan por parte de cada municipio, lo anterior se resuelve diciendo que los municipios puede gravar los inmuebles, regular los elementos que ya vienen expresos en la ley y administrar la forma en la que se recaudan, pero que no puede abusar de la facultad constitucional y legal que se les otorga. Los municipios deben velar por el cumplimiento de las leyes que son orden fundante en estos casos.

Por otro lado, el Congreso no puede interferir por medio de leyes en las competencias exclusivas de los municipios, pero sí lo puede hacer en los casos que están expresos en la Constitución.

Se concluye en la sentencia que la rama legislativa no solo tiene la potestad de crear el impuesto sobre el predio, sino que adicional puede poner límites a los municipios, tanto en la interpretación como en la forma en que se recauda.

Entonces el Congreso puede no sólo crear los tributos sobre la propiedad inmueble, sino también definir pautas, orientaciones y regulaciones, o limitantes generales para ese género de tributos. Pero la pregunta más específica en este caso es si el legislador puede además ensanchar la clase de los sujetos pasivos de los gravámenes sobre la propiedad inmueble, e incorporar en aquella junto a los propietarios de los bienes inmuebles también a otros agentes que no tienen derecho de dominio sobre el bien y son, por ejemplo, tenedores a título de concesión de los mismos (de los inmuebles públicos). El principio de respuesta a ese interrogante lo ha ofrecido esta Corporación en su jurisprudencia, pero lo ha hecho en sentido adverso a la pretensión del ciudadano demandante, como pasa a mostrarse a continuación. (Corte Constitucional, Sala plena. SP C304, 2012)

En conclusión, el municipio de Medellín regula los aspectos que al legislador se le prohíbe por disposición constitucional, es decir gravar el bien inmueble con el impuesto predial unificado, ya que esto se otorga de manera expresa en la Carta Magna, lo que sí debe es someterse a unos principios de carácter constitucional, legal y judicial en sus tres jurisdicciones, ya que estos tres aspectos son de órdenes fundantes. Es así que en primer lugar no hay violación de la división de poderes y segundo que el municipio de Medellín tiene plena capacidad de regular la administración del impuesto predial, pero sin desconocer lo que pueden dictar las otras ramas del poder.

## **CAPÍTULO II**

### **IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO: QUÉ ES, CARACTERÍSTICAS Y SUS ELEMENTOS**

El impuesto predial es un tributo que grava por regla general a todas las propiedades representadas en bienes inmuebles. Este tributo es de creación legal y rige a nivel nacional, pero son los municipios como entes territoriales con autonomía propia los encargados de regular este impuesto teniendo unos aspectos que relacionan con las circunstancias de cada territorio según el Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T).

En principio, el impuesto predial nace por recomendación de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, la cual determina que la creación y la regulación de este impuesto posibilitan obtener mayores recursos para los municipios. No obstante, el origen de este tributo se crea desde la óptica de la función social de la propiedad, pues a pesar de que el propietario tenga una serie de derechos sobre su bien, también debe responder con unas obligaciones frente al Estado y a la sociedad, es decir, el propietario no tiene disposición absoluta de su predio, puesto el Estado interviene sobre ese derecho al cobrar por el uso del suelo sobre el cual se encuentra ubicado el predio; dado el caso de que el sujeto pasivo no cumplan con su obligación de pago, la administración en representación del Estado estará facultada para realizar el cobro coactivo de dicha obligación.

La Corte Constitucional en la sentencia C 467 de 1993 considera que el impuesto predial es:

Una imposición de carácter general, pues opera sobre todas las clases de propiedad raíz acatando así el principio de igualdad como generalidad del tributo; es justo y equitativo pues quien posea más predios o terrenos debe pagar más, además de otorgar un tratamiento más favorable a la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural que solo paga una tarifa mínima y es un impuesto progresivo ya que a mayor rango de avalúo debe corresponder una tarifa mayor.

En el municipio de Medellín, el impuesto predial representa una importante fuente de recaudo para la administración, siendo el segundo más importante después del impuesto de industria y comercio. Por lo tanto, es importante que el legislador realice una debida y correcta regulación del tributo en relación a los elementos que lo componen, para que así se dé un cumplimiento de los principios tributarios y constitucionales, y sea realmente eficaz y favorable para la ciudad.

El impuesto predial se encuentra regulado por la Ley 44 de 1990 desde el artículo 1 hasta el artículo 18, donde se realiza una regulación más general de este tributo. Desde un ámbito más específico, este impuesto se halla tipificado dentro del municipio de Medellín en el Acuerdo 66 de 2017, que van desde el artículo 13 hasta el artículo 31.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 16 y siguientes del Acuerdo 66 de 2017, los elementos del impuesto predial del municipio de Medellín son los siguientes:

- **Sujeto activo:** el facultado para recaudar y administrar el tributo es el municipio de Medellín, quien además es el encargado de cobrar, recaudar, liquidar y fiscalizar dicho impuesto sobre aquellos predios que se encuentren dentro de su jurisdicción.



- **Sujeto pasivo:** se trata de las personas naturales o jurídicas obligadas al cumplimiento de la obligación sustancial y/o formal; para el caso en concreto es la persona natural o jurídica, propietario o poseedor del predio ubicado en la jurisdicción del municipio de Medellín.
- **Hecho generador:** es el hecho económico considerado por la ley como generador de la obligación sustancial imputable a determinado sujeto, es decir, el hecho generador de este impuesto recae sobre el predio ubicado en la jurisdicción del municipio de Medellín.
- **Base gravable:** es el valor monetario del hecho imponible sobre el cual se aplica la tarifa para establecer el monto del crédito fiscal. La base del impuesto predial unificado del municipio de Medellín está constituida por el avalúo catastral o por el autoevalúo.
- **Tarifa:** Es el porcentaje que se aplica a la base gravable para determinar finalmente el valor de la obligación tributaria a cargo del sujeto pasivo. Además, la tarifa es diferencial y progresiva, dependiendo de los usos del suelo, de los estratos socioeconómicos y de la antigüedad en la formación catastral. Actualmente, el municipio de Medellín estipula en el artículo 21 del Acuerdo 066 de 2017 las siguientes tarifas:

RANGO DE AVALÚOS CATASTRALES		RESIDENCIAL					
		MILAJES x ESTRATO					
		EST 1	EST 2	EST 3	EST 4	EST 5	EST 6
0	5.796.400	5,0					
5.796.401	11.592.800	5,4					
11.592.801	17.389.100	5,8	6,0				
17.389.101	34.778.200	6,3	6,5	7,0			
34.778.201	57.963.700	6,9	7,1	7,5	8,0		
57.963.701	92.741.900	7,5	7,8	8,0	8,4	9,0	
92.741.901	139.112.900	8,2	8,5	8,7	9,0	9,4	10,0
139.112.901	208.669.400	9,0	9,3	9,4	9,6	9,9	10,4
208.669.401	289.818.500	9,8	10,2	10,2	10,3	10,5	10,8
289.818.501	405.745.900	10,7	11,0	11,0	11,0	11,2	11,4
405.745.901	579.637.000	11,7	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
579.637.001	811.491.900	12,8	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
811.491.901	1.159.274.100	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
MAS DE	1.159.274.101	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0

LOTES	
DESCRIPCIÓN	TARIFA
LOTE URBANIZABLE NO URBANIZADO - LOTE URBANIZADO NO EDIFICADO	33
DEMÁS LOTES (no urbanizable, interno, solar, con mejoras, etc.)	9

Fuente: Acuerdo 66, 2017.

El impuesto predial unificado es producto de la relación entre el avalúo catastral (AC) y las tarifas (T), el cual se puede visualizar en la siguiente ecuación:  $IPU = T * AC$ , donde se tiene que el esquema tarifario es determinado por la administración municipal de Medellín, la cual contempla equidad al tributo al tener presente el estrato socioeconómico y el rango de avalúo. Finalmente, la base gravable del impuesto es el avalúo catastral, donde la administración deberá respetar los parámetros legales establecidos por los entes territoriales en las operaciones técnicas de cálculo, como lo es la Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Respecto a la causación del impuesto predial unificado en la ciudad de Medellín se entiende que se hará de manera anual, cuyo periodo empieza el primero (1) de enero y finaliza el treinta y uno (31) de diciembre del respectivo año gravable. Adicionalmente, el artículo 25 del Acuerdo Municipal 66 establece que se cobra en cuatro cuotas de manera trimestral, esto con el fin de que sea lo más beneficioso posible para el contribuyente e impulsar el pago del impuesto.

### **Capítulo III**

## **SUBSECRETARÍA DE CATASTRO DE MEDELLÍN Y RECAUDO**

Con la llegada de la tecnología a Colombia, el país se vio en la necesidad de implementar estas nuevas tecnologías en la administración pública, para que esta fuera mucho más eficaz y eficiente en el manejo de la información del territorio, específicamente en el inventario nacional de bienes inmuebles mediante los procesos de formación, actualización y conservación catastral; adicionalmente esto permitiría proporcionar una protección jurídica a la propiedad, facilitando la planificación territorial de las entidades territoriales y contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

Como respuesta a lo anterior, se expide la Ley 14 de 1983 con la cual el gobierno pretende promover los erarios públicos de las entidades territoriales, donde se puede observar en el desarrollo de la misma que el legislador establece una regulación para el avalúo catastral e indica quién es el encargado de hacerlo. Por otro lado, expresamente indica que para los casos de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquía tendrán oficinas catastrales autónomas, que serán las encargadas de llevar el registro catastral en sus localidades; y aquellos lugares que no se encuentre sujeto a la competencia de estas entidades, estarán a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que es la “entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales”. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020). Posteriormente, con la Resolución 70 de 2011 se regula todo lo relacionado al catastro.

La Subsecretaría de Catastro de Medellín lleva a cabo un inventario de los bienes inmuebles que se encuentran dentro de su jurisdicción, realizando en dicho inventario una clasificación actual entre los bienes que le pertenecen al Estado y los bienes que son de los particulares, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.

Por lo anterior, es pertinente mencionar cómo entiende la Resolución 70 el concepto de predio, ya que este es el elemento principal para el cobro del impuesto predial unificado del municipio de Medellín. De acuerdo con el artículo 9 de la normativa, se comprende que el predio “es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad aunque esté atravesado por corrientes de agua pública” (Resolución 70, 2011, art. 9).

Según el Consejo de Estado, el impuesto predial unificado constituye un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en la jurisdicción del municipio de Medellín, por lo tanto, el derecho de la Subsecretaría de Catastro del municipio para el cobro del tributo no proviene de su inscripción sino de la existencia del inmueble, con independencia de quien ejerce la propiedad o la posesión sobre el bien. Asimismo, determina que:

La naturaleza real del impuesto predial fue ratificada por el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010, señaló expresamente que el tributo recae sobre bienes raíces y puede hacerse efectivo con el respectivo predio, de manera que la Administración puede perseguir el bien inmueble independientemente de quien ostente la calidad de poseedor o propietario, toda vez que, se repite, el hecho generador del impuesto predial corresponde a la existencia del predio. De cara a lo anterior, no hay lugar a duda que de la existencia del bien inmueble en la jurisdicción municipal nace la obligación tributaria independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce la propiedad, posesión, usufructo o tenencia sobre el bien. (Consejo de

Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 25000-23-37-000-2014-00749-01(22098), 2018)

Respecto al cobro del impuesto predial unificado que se le hace al propietario y al poseedor, es conveniente advertir que el municipio de Medellín se apoya de la ficha predial, dato suministrado por la Subsecretaría de Catastro, quien efectuó el registro luego de haber obtenido la información pertinente para la formación del catastro; es por esto que en la práctica se puede observar que en los casos donde están involucrados estos dos sujetos pasivos, cada uno tiene una matrícula catastral sobre el mismo predio, por ende se infiere que sobre un mismo predio puede existir matrículas paralelas.

Cuando un poseedor, quien sin tener derecho de dominio sobre el predio que posee realiza sobre este una posesión material con ánimo de señor y dueño, se dirige ante la Subsecretaría de Catastro de Medellín para solicitar que lo vinculen al registro de catastro del municipio para poder declarar y pagar este tributo, lo que hace dicha entidad es la asignan de una matrícula cuyo seriado puede comenzar ya sea por 7000,8000 o 9000, y poder así diferenciarlo del propietario, y de esta manera lo habilita para que realice el pago del impuesto, sin que dicha inscripción al catastro constituya título de dominio, ni sanea los vicios que adolezca la posesión.

Conforme a lo que se ha mencionado hasta el momento, se puede evidenciar por parte de la entidad administrativa municipal un abuso de poder en cuanto a la interpretación que hace del artículo 13 de la Ley 44 de 1990 en relación con el recaudo del impuesto predial unificado, ya que no es claro la forma en cómo se lleva a cabo el recaudo sobre aquellos predios donde se le cobra simultáneamente el impuesto al propietario y al poseedor del predio, debido a que se está recaudando doblemente el mismo impuesto por el mismo objeto. Lo anterior se puede observar en la forma en cómo el municipio ha concebido a estos dos sujetos pasivo por más de diez años.

La administración de catastro del municipio de Medellín concibe al propietario y al poseedor como deudores conjuntos de la obligación sustancial del impuesto predial unificado, como se puede advertir en el artículo 37 del Decreto 710 de 2000 y en el artículo 15 del Acuerdo 67 de 2008. Mientras que, para la normatividad actual, Acuerdo 66 de 2017, hay una omisión por parte del Concejo de Medellín al determinar la manera en cómo deben responder estos dos sujetos pasivos, la forma y proporción en que se debe llevar a cabo el recaudo del tributo.

Por consiguiente, la entidad está vulnerando el principio de legalidad constitucional y correlativamente violando los principios tributarios, al no existir claridad en la estructura de la recaudación, lo que da a entender que la Subsecretaría estará llevando a cabo una interpretación extensiva del artículo 13 de la Ley 40 de 1990.

## Conclusión

Luego de realizar una interpretación de los artículos 8 y 9 de la Resolución 70 de 2011, se ha concluido que la entidad no está realizando una interpretación extensiva del artículo 13 de la Ley 44 de 1990, ya que el recaudo del impuesto predial se hace sobre conceptos diferentes dentro del mismo predio, es decir, al poseedor se le cobra por las mejoras o edificaciones que llevó a cabo en el terreno ajeno, y al propietario se le exige el pago del impuesto sobre el avalúo catastral o del lote.

Debido a que en el avalúo catastral están comprendidos: **I)** El valor de los terrenos y, **II)** El valor de las construcciones. Estos dos conceptos se entienden como partes integrantes de las edificaciones y serán elementos del avalúo las cosas que contribuyen a formar un bien compuesto de manera que no puedan separarse sin que aquel se destruya, deteriore o altere.

Adicionalmente, no existen las matrículas paralelas dentro mismo predio ya que si bien se crean dos fichas catastrales, una para el propietario y otra para el poseedor, cada una hace referencia a una información diferente, “una para el terreno y otra para la construcción o edificación, a nombre de quienes se acrediten como propietarios o poseedores de cada uno de éstos”. (Resolución 70, 2011, art. 65)

No obstante, es pertinente que el Concejo Municipal de Medellín como órgano encargado de regular los impuestos a nivel municipal, debería dentro de los acuerdos municipales consagrar de manera expresa y clara los criterios esenciales de los elementos del impuesto predial unificado, para así evitar que el ciudadano lleve a cabo una interpretación equívoca respecto a las obligaciones que recaen

sobre el sujeto pasivo de este tributo, pues al no desarrollar adecuadamente los elementos se estaría vulnerando el principio de legalidad, y consecuentemente se estaría generando una apertura a la inseguridad jurídica en lo correspondiente al pago del impuesto predial unificado; y en este caso se debe preponderar por el estabilidad jurídica, ya que la parte que se encuentra en desventaja es el sujeto pasivo de la obligación.



## BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Bogotá. (1993). *Concepto 1405 de 1993 Secretaría*. Bogotá: Gaceta Oficial.

Diossa, D., 2017. *Nociones Generales De La Legislación Tributaria*.

España, I., & Fabio, S. (2014). Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia. *El potencial oculto*, 59-84.

Paucar, R. (2015). Factores que inciden en la recaudación del impuesto predial en la Municipalidad Distrital de Florencia de Mora año 2015. 10.

Fernández Arbelaéz, I. M. (2008). *Manual De Derecho Procesal Administrativo Y Contencioso Administrativo*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.

Guiliani Fonrouge, Carlos m. *Derecho financiero*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 309.

Gamboa, A. R. (2018). *Evolución del concepto de capacidad contributiva (Maestría)*. Bucaramanga, Colombia: Universidad Santo Tomás.

Iregui, A. M.; Melo, Ligia; Ramos, Jorge (2004, enero). "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo", *Borradores de Economía*, núm. 274, enero de 2004.

Subsecretaría de catastro (2013). *Observatorio Inmobiliario catastral de Medellín*. Informe N°41. Medellín.

Marín Cortés, F. (2008). *Público y Privado*. Ed. 2. Bogotá: Temis.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020). IGAC. Obtenido de <https://www.igac.gov.co/>

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 35 Ed. Legis.

Congreso de Colombia. (6 de julio de 1983). Ley por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. [Ley 14 de 1983]. DO: [Diario Oficial No. 36.288]/ Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>

Congreso de Colombia. (18 de diciembre de 1990). Ley 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. [Ley 44 de 1990]. DO: [Diario Oficial No. 39.607]/ Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>

Alcalde de Medellín. (7 de julio 2000). Decreto por el cual se expide el cuerpo jurídico que compila las normas vigentes en materia de Tributos Municipales. [Decreto 710 de 2000]. DO:[Gaceta Oficial No. 1308]/Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_0710\\_2000.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0710_2000.htm)

Concejo Municipal. (6 de diciembre 2008). Acuerdo por medio del cual se modifica el Acuerdo 57 de 2003, se actualiza y compila la normativa sustantiva tributaria vigente aplicable a los tributos del Municipio de Medellín. [Acuerdo Municipal 67 de 2008]. DO: [Gaceta Oficial No. 3393]/Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a\\_conmed\\_0067\\_2008.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0067_2008.htm)

Concejo Municipal (20 de noviembre 2017). Acuerdo por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los tributos vigentes en el Municipio de Medellín. [Acuerdo Municipal 66 de 2017]. DO: [Gaceta Oficial No. 4486]/Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Hacienda/Normas/Shared%20Content/Documentos/2017/Acuerdo066de2017-Medellin.pdf>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (6 de febrero 2011). Resolución por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral. [Resolución 70 de 2011]. DO: Recuperado de <https://igac.gov.co/es/contenido/resolucion-70-2011>

Corte Constitucional, Sala Plena del Tribunal Superior. (7 de Mayo de 1992) Sentencia C-004 de 1992. [MP Luis Morales]

- Corte Constitucional, Sala Plena del Tribunal Superior. (21 de Octubre de 1993) Sentencia C- 467 de 1993. [MP Carlos Gaviria Díaz]
- Corte Constitucional, Sala Plena del Tribunal Superior. (5 de Julio de 2001) Sentencia C- 710 de 2001. [MP Jaime Córdoba Triviño]
- Corte Constitucional, Sala Plena del Tribunal Superior. (29 de Agosto 2001) Sentencia C- 921 de 2001. [MP Jaime Araujo Rentería]
- Corte Constitucional, Sala Plena del Tribunal Superior. (11 de Julio de 2007) Sentencia C-517 de 2007. [MP Rodrigo Escobar Gil]
- Corte Constitucional, Sala Plena del Tribunal Superior. (9 de Julio de 2008) Sentencia C- 693 de 2008. [MP Marco Gerardo Monroy cabra]
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena del Tribunal Superior. (2 de noviembre de 2011) Sentencia C- 822 de 2011. [MP Mauricio González Cuervo]
- Corte Constitucional, Sala Penal del Tribunal Superior. (25 de Abril de 2012) Sentencia C- 304 de 2012. [MP María Victoria Calle Correa]
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (25 de julio de 2013) Sentencia con radicado 76001-23-31-000-2010-00003-01(19420). [MP Martha Teresa Briceño De Valencia].
- Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta. (4 de mayo de 2015) Sentencia con radicado 250002327000201200182 01 (20342). [MP Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez]
- Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta. (28 de noviembre de 2018) Sentencia con radicado 25000-23-37-000-2014-00749-01. [MP Milton Chaves García]