



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015)

Radicación: 050012331000201000484 01 [20860]

Actor: LÉRIDA CONSTRUCTORA DE OBRAS S.A. (NIT.
800229736-9)

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Impuesto de Delineación Urbana

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia de 27 de junio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso lo siguiente:

“PRIMERO. DECLARAR la nulidad de la resolución No. 5238 del 16 de julio de 2009 mediante la cual la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda Municipal de Medellín, liquidó el Impuesto de

Delineación Urbana a cargo de la sociedad Lérída CDO S.A. por la construcción del proyecto denominado SPACE ETAPA 4, y de la Resolución No. SH17-392 del 14 de octubre de 2009, a través de la cual la Secretaría de Hacienda Municipal de Medellín al resolver el recurso de reconsideración impetrado por la actora contra el anteriormente aludido acto administrativo, lo confirmó en todas sus partes, de conformidad con las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** al Municipio de Medellín – Secretaría de Hacienda M.pal (sic), efectuar una nueva liquidación del Impuesto de Delineación urbana a cargo de la sociedad accionante (Lérída Constructora de Obras S.A. – Lérída CDO S.A.), con relación al proyecto denominado SPACE ETAPA 4, aplicando para el efecto la tarifa regulada en el numeral 4 del artículo 86 del Acuerdo Municipal No. 57 de 2003, según los argumentos expresados en la parte motiva de este fallo.

TERCERO. En caso de haber cancelado la sociedad demandante suma alguna a la entidad demandada por concepto de Impuesto de Delineación urbana, **SE ORDENA** a dicha entidad devolver tales sumas, con la indexación señalada en la parte considerativa de esta sentencia.

CUARTA. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO. Sin condena en costas.¹

ANTECEDENTES

El 17 de diciembre de 2007, LÉRIDA CONSTRUCTORA DE OBRAS S.A. solicitó la expedición de una licencia de construcción para la realización del proyecto inmobiliario “Space Etapa 4”, ubicado en la Carrera 24 No. 10E-120 del Municipio de Medellín².

¹ Folio 341 anv.

² Folio 316

El 11 de abril de 2008, la Curaduría Urbana Segunda de Medellín concedió la Licencia de Construcción C2-0169, autorizando el desarrollo urbanístico Space Etapa 4³. La licencia fue modificada mediante Resolución C2-0576 de 9 de octubre de 2008, en el sentido de aumentar el área construida del proyecto⁴.

El 28 de marzo de 2008, con base en el artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004, el Municipio profirió la Cuenta de Cobro 230001203879, en la que fijó el impuesto de delineación urbana a cargo de la demandante⁵. El 3 de abril de 2008, la actora pagó el impuesto, según la cuenta de cobro.

Por Resolución 3867 de 25 de agosto de 2008, el Municipio rechazó el recurso de reconsideración porque la cuenta de cobro no constituye un acto administrativo y que, en consecuencia, no procede recurso alguno⁶.

La demandante recurrió esta decisión⁷, y mediante Resolución SH-17-122 de 2009, el Municipio revocó la Resolución 3867 de 25 de agosto de 2008 y, en consecuencia, ordenó a la Subsecretaría de Rentas Municipal fijar y liquidar de nuevo el impuesto de delineación urbana⁸.

De acuerdo con lo anterior, por Resolución 5238 de 16 de julio de 2009 y con fundamento en el artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004, la Administración liquidó en \$496.016.363 el impuesto de delineación urbana a cargo de la actora⁹.

³ Folios 317 a 319

⁴ Folios 321 y 322

⁵ Folio 37

⁶ Folios 53 y 54

⁷ Folios 55 a 62

⁸ Folios 64 a 66

⁹ Folio 67

Por Resolución SH 17-392 de 14 de octubre de 2009, el Municipio confirmó en reconsideración el acto recurrido¹⁰.

DEMANDA

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., LÉRIDA CONSTRUCTORA DE OBRAS S.A. solicitó lo siguiente:

“1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 5238 de 16 de julio de 2009 proferida por la Subsecretaría de Rentas, de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, por medio de la cual se liquidó el impuesto de delineación urbana a cargo de la sociedad LÉRIDA CDO S.A. relacionado con el proyecto SPACE ETAPA 4, ubicado en la Carrera 24 N° 10E-120 de la ciudad de Medellín.

2. Que también se declare la nulidad de la resolución SH17-392 de 23 de Septiembre de 2009 (sic) expedida por el Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín, por la cual se resolvió el Recurso de Reconsideración que había sido interpuesto por la sociedad LÉRIDA CDO S.A. contra la Resolución N° 5238 de 16 de julio de 2009.

3. Que se declare que el impuesto de delineación urbana a cargo de la sociedad LÉRIDA CDO S.A., causado por el otorgamiento de la licencia de construcción y posterior construcción de la obra SPACE ETAPA 4, ubicado en la carrera 24 N° 10E-120 de la ciudad de Medellín, asciende a la suma de TREINTA Y SEIS MILLONES CIENTO UN MIL NOVENTA Y CUATRO PESOS M.L. (\$36.101.094) liquidado de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 86 del acuerdo 57 de 2003 (Estatuto Tributario de Medellín) que para la época del otorgamiento de la licencia de construcción regulaba lo relacionado con el impuesto de delineación.

¹⁰ Folios 82 a 84

4. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de las citadas resoluciones y de la declaración anterior, se condene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN a reembolsar a la sociedad LÉRIDA CDO S.A. la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS DIECISÉIS MIL PESOS (SIC) (\$367.516.033) correspondientes a la diferencia entre lo efectivamente pagado por la sociedad demandante y el impuesto que realmente se causaba de acuerdo con la tercera pretensión.

5. Que se ordene el pago de las sumas pagadas en exceso debidamente indexadas, actualizando su valor entre la fecha de pago y la fecha de ejecutoria de la sentencia teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor.

6. Que en subsidio de la orden de actualizar hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, la condena se produzca en el equivalente a salarios mínimos legales mensuales, para garantizar que la condena conserve el poder adquisitivo entre el momento en que se expida el fallo de primera instancia y el momento en el que se produzca la ejecutoria de la sentencia, en caso de una eventual apelación del fallo adverso a la entidad demandada.

7. Que se condene al Municipio de Medellín a indemnizar el lucro cesante sufrido por LÉRIDA CDO S.A. el cual será fijado teniendo en cuenta el interés bancario corriente generado por la suma pagada en exceso y calculada entre la fecha en que se realizó el pago de la obligación y la fecha de la sentencia.

8. Que se declare que el mayor valor o diferencia, entre la cuenta de cobro N° 230001203879 inicialmente entregada por el municipio de Medellín a LÉRIDA CDO S.A. y efectivamente pagada, y la resolución 5238 del 16 de julio de 2009, mayor valor que asciende a \$92.339.236, no hay lugar a pagarlo.

9. Que se condene a las costas que resultaren en el proceso, a la demandada.

10. Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos y condiciones de los artículos 176 y 178 del Código Contencioso Administrativo¹¹.

Invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 720 y siguientes del Estatuto Tributario.
- Acuerdo 57 de 2003.
- Artículo 1 parágrafo 12 del Acuerdo Municipal 45 de 2004.
- Decreto 11 de 2004.
- Artículos 84 y siguientes del Decreto 01 de 1984.

El concepto de la violación se sintetiza así:

1. Infracción en las normas en las cuales debía fundarse

Mediante los artículos 85 y 86 del Acuerdo 57 de 2003 o Estatuto Tributario de Medellín, el Concejo del Municipio reguló el impuesto de delineación urbana. El 15 de diciembre de 2004, se expidió el Acuerdo 45 del mismo año, por el que se atendió una coyuntura de construcción en el sector El Poblado, motivo por el cual, en el artículo 1 parágrafo 12 se incrementó, por tres años, la tarifa del impuesto de delineación urbana. Los tres años de vigencia del

¹¹ Folios 2 a 3

Acuerdo 45 de 2004 transcurrieron entre el 30 de diciembre de 2004 y el 30 de diciembre de 2007.

En vigencia del Acuerdo 45 de 2004 se expidió el Acuerdo 46 de 2006, de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, que dispuso que los proyectos de construcción a que se refiere el Acuerdo 45 de 2004 que no se acojan a la normativa en la revisión del POT liquidarían el impuesto de delineación urbana con base en el Acuerdo 45 de 2004. El Acuerdo 46 de 2006 no derogó el artículo 1 parágrafo 12 del Acuerdo 45 de 2004 ni prorrogó la vigencia de dicho acuerdo.

Posteriormente, los artículos 97 y siguientes del Acuerdo 67 de 30 de diciembre de 2008 incorporaron la regulación del Acuerdo 45 de 2004 sobre el impuesto de delineación urbana.

Por tanto, entre el 30 de diciembre de 2007, cuando venció el plazo de vigencia del Acuerdo 45 de 2004, y el 30 de diciembre de 2008, fecha del Acuerdo 67 del mismo año, no existió norma que consagrara un impuesto especial para las construcciones ubicadas en el sector de El Poblado. Precisamente, en dicho período la actora solicitó la licencia de construcción que dio origen a la determinación del impuesto de delineación urbana. Sin embargo, la norma aplicable era el artículo 86 numeral 4 del Acuerdo 57 de 2003.

El Municipio de Medellín desconoció la vigencia de tres años del Acuerdo 45 de 2004, pues, con fundamento en esta norma, liquidó el impuesto de delineación urbana correspondiente al proyecto SPACE ETAPA 4, ubicado en la Carrera 24 No. 10E-120 del sector El Poblado.

Igualmente, no aplicó el Acuerdo 57 de 2003, que para la fecha de expedición de los actos demandados regulaba el impuesto de delineación urbana con una base gravable y tarifa diferentes a las establecidas en el Acuerdo 45 de 2004.

En efecto, el impuesto de delineación urbana determinado por el Municipio con base en el Acuerdo 45 de 2004 ascendió a \$496.016.363. Sin embargo, si se aplica el artículo 86 numeral 4 del Estatuto Tributario de Medellín, el impuesto sería de \$36.101.094, que equivale al 2% del avalúo de la construcción (\$1.805.054.720).

Si bien el artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006¹² remite al procedimiento de liquidación del impuesto del Acuerdo 45 de 2004, esta norma tuvo una vigencia temporal, por lo que dejó de existir y no es posible revivir sus efectos, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 153 de 1887.

La remisión que hizo el Acuerdo 46 de 2006 solo tuvo efectos durante la vigencia del Acuerdo 45 de 2004, esto es, entre la fecha de publicación del citado acuerdo (24 de agosto de 2006) y el 30 de diciembre de 2007.

Además de la violación de las normas ya citadas, los actos demandados violaron el principio de justicia, pues impusieron una carga mayor a la que corresponde. Asimismo, si la intención del concejo municipal hubiera sido prorrogar la vigencia del Acuerdo 45 de 2004, así lo habría dispuesto expresamente.

2. Falsa motivación

¹² “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”.

Los actos demandados son nulos por falsa motivación porque se fundamentaron en el Acuerdo 45 de 2004, norma que no estaba vigente para la fecha en que se liquidó el impuesto de delineación urbana.

3. Desviación de las atribuciones propias de la dependencia que efectuó las liquidaciones

El Municipio tiene la potestad para liquidar el impuesto de delineación urbana con fundamento en la legislación vigente y con el fin de garantizar el adecuado recaudo de los recursos municipales. Sin embargo, ejerció esta facultad como una herramienta para restringir la actividad de construcción de algunos proyectos urbanísticos en el Municipio. En consecuencia, se excedió en sus funciones, pues no estaba facultada para fijar o desarrollar políticas en materia urbanística.

4. Violación de los principios de la buena fe, confianza legítima y planeación tributaria

El demandado violó los principios de buena fe y confianza legítima, pues amplió la vigencia del Acuerdo 45 de 2004, razón por la que desconoció el deber de lealtad de la Administración con los administrados en cuanto a la aplicación de las normas vigentes para liquidar el impuesto de delineación urbana por el proyecto SPACE ETAPA 4. En consecuencia, la extensión ilegal de la vigencia de una disposición temporal, impide el correcto ejercicio de la planeación tributaria.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demandada se opuso a las pretensiones, por las razones que se resumen así¹³:

De conformidad con la exposición de motivos del Acuerdo 45 de 2004, la finalidad de la norma es regular el impuesto de delineación urbana para el sector de El Poblado en Medellín, debido a la congestión vehicular por las mayores cargas que debía soportar la infraestructura vial de esa comuna. Por tal razón, la Administración adelantó la formulación del plan de ordenamiento territorial por las problemáticas que presentaba la zona e impuso condiciones económicas más rigurosas respecto de las construcciones que allí se adelantarán.

El Acuerdo 45 de 2004 regía por tres años, a partir del 30 de diciembre de 2004, vigencia que fue prorrogada indefinidamente por el artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006, específicamente, en lo atinente a la tarifa para el impuesto de delineación urbana que recae sobre las construcciones realizadas en los polígonos definidos en el Acuerdo 45 de 2004.

El 11 de abril de 2008, fecha en que se expidió la licencia de construcción, el Acuerdo 46 de 2006 estaba vigente. Por tanto, en virtud de la remisión expresa contemplada en el artículo 502 del citado acuerdo, debía aplicarse el Acuerdo 45 de 2004.

¹³ Folios 93 a 98

El Municipio de Medellín motivó en debida forma los actos acusados, pues fueron expedidos con fundamento en los Acuerdos 45 de 2004 y 46 de 2006, normas vigentes al momento de la liquidación del tributo.

La falta de concordancia entre los criterios de la Administración y la demandante, no es razón suficiente para determinar que existe violación de los principios de buena fe y confianza legítima, pues los funcionarios actuaron de acuerdo con las normas vigentes y en defensa de los intereses del Municipio.

Por último, las consecuencias que se deriven de la planeación tributaria que realice la demandante no pueden ser atribuibles a la Administración.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones¹⁴:

El artículo 1 del párrafo 12 del Acuerdo Municipal 45 de 2004 dispuso que esta norma regía por el término de 3 años, es decir, por el periodo comprendido entre el 30 de diciembre de 2004 y el 30 de diciembre de 2007.

Por su parte, el artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006 consagró dos escenarios para determinar el impuesto de delineación urbana con respecto a los proyectos urbanísticos descritos en el Acuerdo 45 de 2004:

¹⁴ Folios 334 a 341

1. Cuando los proyectos de construcción se sometan a las disposiciones del Acuerdo 46 de 2006, se liquidará el tributo de conformidad con el numeral 4 del artículo 86 del Acuerdo 57 de 2003.
2. Cuando los proyectos de construcción no se acojan al Acuerdo 46 de 2006, se liquidará el impuesto de conformidad con el Acuerdo 45 de 2004.

La remisión del artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006 no prorroga indefinidamente la vigencia del Acuerdo 45 de 2004, pues al haber sido expedido el Acuerdo 46 de 2006 antes del vencimiento del término de vigencia del Acuerdo 45 de 2004, se entiende que tal remisión solo surte efectos hasta que se cumpla el plazo de tres años, pues de lo contrario, su aplicación sería indefinida.

En este caso, la licencia de construcción para el desarrollo del proyecto SPACE ETAPA 4, fue concedida el 11 de abril de 2008, esto es, en fecha posterior al vencimiento del término de vigencia definido en el párrafo 12 del artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004 (30 de diciembre de 2007). Por tanto, era improcedente liquidar el tributo a cargo de la actora a la tarifa regulada en este Acuerdo.

Ello, porque la ley aplicable es la vigente al momento de ocurrencia de los hechos, pues en virtud del principio de irretroactividad, las normas tributarias no pueden aplicarse en forma retroactiva.

El Municipio de Medellín liquidó el impuesto de delineación urbana con fundamento en una norma que no estaba vigente para el momento en que fue concedida la licencia de construcción. En consecuencia, se declara la nulidad de los actos demandados y, como restablecimiento del derecho, se ordena al Municipio liquidar

nuevamente el impuesto, con base en el artículo 86 numeral 4 del Acuerdo 57 de 2003.

No obstante, como la demandante pagó \$403.617.127, correspondiente a la cuenta cobro 230001203879 de 28 de marzo de 2008, se ordena la devolución de la suma pagada, debidamente indexada. No se reconocen intereses corrientes, toda vez que la suma que se ordena devolver no corresponde a un saldo a favor.

No procede la condena en costas porque la parte demandada no actuó con temeridad o mala fe.

RECURSO DE APELACIÓN

El **demandado** interpuso recurso de apelación por los argumentos que a continuación se sintetizan¹⁵:

El Acuerdo 45 de 2004 determinó el impuesto de delineación urbana especial para el sector suroriental del Municipio, en el que estaba ubicado el polígono en que se sitúa el proyecto inmobiliario de la demandante. Este tratamiento tributario especial se realizó con la finalidad de ejercer control a la actividad constructora y tuvo una vigencia de 3 años.

¹⁵ Folios 343 y 344

Sin embargo, el Acuerdo 46 de 2006 (Plan de Ordenamiento Territorial) estableció dos eventos: (i) los proyectos de construcción localizados en el sector de que trata el Acuerdo 45 de 2004, que cumplan con el Plan de Ordenamiento Territorial, deben liquidar el impuesto de delineación urbana de acuerdo con el artículo 86 numeral 4 del Acuerdo 57 de 2003 y (ii) los proyectos que no se acojan al Plan de Ordenamiento Territorial, liquidan el impuesto de conformidad con el Acuerdo 45 de 2004.

Así, la remisión del artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006 a lo dispuesto en el Acuerdo 45 de 2004 respecto al impuesto de delineación urbana para los polígonos allí señalados, implica extender indefinidamente y de manera fácil la vigencia del artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004. No se está reviviendo ninguna norma, pues el citado artículo está vigente.

En virtud de lo dispuesto en el Acuerdo 46 de 2006 (Plan de Ordenamiento Territorial), vigente para el momento en que fue concedida la licencia de construcción, resulta aplicable el Acuerdo 45 de 2004 para efectos de la liquidación del impuesto de delineación urbana en relación con el proyecto SPACE ETAPA 4.

En consecuencia, el Acuerdo 45 de 2004 está vigente y resulta aplicable al presente caso, por lo cual no se desconocieron los principios de buena fe y confianza legítima.

Además, en sentencias de 10 y 31 de mayo de 2012, el Tribunal Administrativo de Antioquia precisó que es aplicable el artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004, en virtud de la remisión expresa del artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró lo expuesto en la demanda¹⁶.

El **demandado** insistió en los planteamientos de la contestación de la demanda y del recurso de apelación¹⁷.

El **Ministerio Público** estimó que el fallo de primera instancia debe confirmarse por los siguientes motivos¹⁸:

La remisión del artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006 al Acuerdo 45 de 2004 no implica la derogación del parágrafo 12 del artículo 1, que consagra que el último acuerdo rige por tres (3) años.

De acuerdo con el artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006, se excluyen del tratamiento especial establecido en el Acuerdo 45 de 2004, los proyectos que cumplan los requisitos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial y conservan este tratamiento para la liquidación del impuesto de delineación urbana, los proyectos que no cumplan dichos requisitos.

¹⁶ Folios 396 a 399

¹⁷ Folios 380 a 384

¹⁸ Folios 405 a 408

El artículo 509 del Acuerdo 46 de 2006 hace una relación de las normas derogadas, ajustadas e incorporadas y en ningún momento hace referencia al Acuerdo 45 de 2004. Por tanto, esta norma tuvo vigencia solo hasta el 30 de diciembre de 2007.

En el expediente está probado que la Resolución 5238 de 16 de julio de 2009, por la que se liquidó el impuesto a cargo de la demandante, tiene soporte legal en el Acuerdo 45 de 2004.

En consecuencia, el recurso no está llamado a prosperar, toda vez que respecto de la licencia otorgada en abril de 2008 no era aplicable el Acuerdo 45 de 2004, pues fue expedida con posterioridad al 30 de diciembre de 2007, fecha hasta la que tuvo vigencia el citado Acuerdo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación, la Sala determina si el impuesto de delineación urbana a cargo de la actora debía ser liquidado de conformidad con el artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004, norma respecto de la cual la actora alega que tuvo una vigencia temporal, o según el artículo 86 numeral 4 del Acuerdo 57 de 2003.

Para determinar cuál es la norma aplicable para el momento en que fue expedida la licencia de construcción, la Sala reitera el criterio expuesto en sentencia del 12 de marzo de 2015¹⁹.

1. Impuesto de delineación urbana – Vigencia de la norma aplicable

Mediante Acuerdo 57 de 2003, el Concejo Municipal de Medellín adoptó el Estatuto Tributario para el Municipio de Medellín. En los artículos 84 y siguientes, adoptó el impuesto de delineación urbana, de acuerdo con la autorización prevista en las Leyes 97 de 1913, 84 de 1915, 72 de 1926, 876 de 1930, 79 de 1946, 33 de 1968, 9 de 1989 y el artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986.

El artículo 86 del Acuerdo 57 de 2003 consagró los elementos esenciales del tributo, así:

“ELEMENTOS DEL IMPUESTO: Los elementos que componen el Impuesto de Delineación Urbana son los siguiente:

- 1. HECHO GENERADOR:*** La construcción, reparación, mejora o adición de un bien inmueble.
- 2. SUJETO PASIVO:*** Es la persona que construyó o va a construir cualquier clase de construcción.
- 3. BASE GRAVABLE:*** Los metros cuadrados construidos, remodelados o adicionados.
- 4. TARIFAS:*** Equivale al dos (2%) del avalúo de construcción. El avalúo de construcción está determinado en los actos administrativos expedidos o que expida la Administración Municipal”.

¹⁹ Exp. 20550, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Por su parte, dentro del programa de desincentivo de la urbanización de varios polígonos de planeamiento, el artículo 1º del Acuerdo 45 de 2004 adicionó el artículo 86A al Acuerdo 57 de 2003, en el sentido de que en los polígonos de planeamiento Z5-CN1-3, Z5-CN1-3A, Z3-Z5-CN2-13, Z5-CN2-14, Z5-CN2-15, Z5-CN2-16, Z5-CN2-17, Z5-CN2-17A, Z5-CN2-18, Z5-CN2-19, Z5-RED7, Z5-RED8, Z5-RED9, Z5-D1, Z5-D3, Z5-D3A, Z5-D3B y Z5-D3C, y en las áreas de importancia ambiental y paisajística de los números 7 y 9 del artículo 111 del Acuerdo 62 de 1999 (Comuna de El Poblado, barrios La Asomadera N° 1 y parte de San Diego), el impuesto de delineación urbana se determinará sobre la base de los metros construidos, remodelados y adicionados.

El artículo 1º del Acuerdo 45 de 2004 dispuso que la tarifa del impuesto se calculará con los componentes correspondientes al valor del rango de índice de construcción (K1) más el componente de la sumatoria de los valores de las prorratas de los rangos del tamaño de las viviendas en relación con el total de viviendas (K2).

Para tal efecto, el parágrafo 4 del referido artículo señaló los rangos y valores que componen las tarifas del tributo por metro cuadrado, que se determinan según la siguiente tabla:

VALORES DE LAS COMPONENTES DE LAS TARIFAS DE IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA POR M2					
Rangos Índice de Construcción	Componente K, (Vr. Rangos índice de Construcción)	Rangos Tamaño Vivienda (Área M2)	Vr. Rangos Tamaño Viviendas (Factores del Componente K2)	Rangos Número de Celdas para Usos Diferentes a Vivienda	Componente K3 (Vr. Rangos No. Celdas para Usos Difs Vvda)
≤1,30	\$10.000	≤80	\$145.000	≤10	\$90.000

>1,30 – 1,70	\$75.000	>80 - 100	\$110.000	11 – 30	\$70.000
>1,70 – 2,00	\$100.000	>100 - 150	\$80.000	31 - 50	\$55.000
>2,00 – 2,50	\$125.000	>150 - 200	\$50.000	51 - 100	\$40.000
>2,50	\$145.000	>200 - 250	\$30.000	101 - 300	\$35.000
		>250	\$10.000	301 - 500	\$30.000
				>500	\$25.000

Por tratarse de una medida de desincentivo, el impuesto de delineación urbana liquidado con base en la fórmula del Acuerdo 45 de 2004, es siempre mayor que el liquidado con base en el Acuerdo 57 de 2003.

La modificación del artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004 fue respecto de las tarifas aplicables a la zona suroriental de Medellín y la medida regía por tres años, esto es, dentro del periodo comprendido entre el 30 de diciembre de 2004 (fecha de publicación del Acuerdo) y 30 de diciembre de 2007²⁰.

Sin embargo, el artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006, dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 502°. *Los proyectos de construcción localizados en el sector al que se refiere el Acuerdo 45 de 2004 que cumplan con las disposiciones previstas en este Acuerdo, incluyendo las relacionadas con aprovechamientos y obligaciones, se les liquidará el Impuesto de Delineación de conformidad con lo dispuesto para el resto del territorio en el Artículo 86, Numeral 4 del Acuerdo 57 de 2003. Cuando las edificaciones no se acojan a la presente normativa, se liquidará el Impuesto de Delineación según lo dispuesto en el Acuerdo 45 de 2004.”*

²⁰ Artículo 1 parágrafo 12 del Acuerdo 45 de 2004

La norma precisó dos métodos para determinar el impuesto de delineación urbana en el Municipio, a saber:

- (I) Para los proyectos descritos en el Acuerdo 45 de 2004²¹, que cumplan los requisitos del Acuerdo 46 de 2006, normas que regulan el POT, incluidas las disposiciones sobre aprovechamientos y cesiones, podrán liquidar el tributo con la tarifa más favorable, esto es, del 2% sobre el avalúo de construcción, de acuerdo con el artículo 86 numeral 4 del Acuerdo 57 de 2003.
- (II) Para los mismos proyectos anteriores que no se acojan a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 46 de 2006), el impuesto de delineación urbana debe liquidarse según el Acuerdo 45 de 2004 y la tabla de rangos establecida para tal efecto.

En tales condiciones, si bien el artículo 1 parágrafo 12 del Acuerdo 45 de 2004 dispuso que esta norma regía por tres años (entre el 30 de diciembre de 2004 y el 30 de diciembre de 2007), el Acuerdo 46 de 2006 adoptó de forma permanente y expresa dicha medida transitoria.

Además, el Acuerdo 46 de 2006 no revivió un término de vigencia vencido, pues cuando esta norma se expidió estaba en curso la vigencia de 3 años, prevista en el artículo 1 párrafo 12 del Acuerdo 45 de 2004. Lo que hizo el Acuerdo 46 de 2006 fue incluir dentro de él las previsiones del Acuerdo 45 de 2004.

²¹ Polígonos de planeamiento Z5-CN1-3, Z5-CN1-3A, Z3-Z5-CN2-13, Z5-CN2-14, Z5-CN2-15, Z5-CN2-16, Z5-CN2-17, Z5-CN2-17A, Z5-CN2-18, Z5-CN2-19, Z5-RED7, Z5-RED8, Z5-RED9, Z5-D1, Z5-D3, Z5-D3A, Z5-D3B y Z5-D3C, y en las áreas de importancia ambiental y paisajística de los números 7 y 9 del artículo 111 del Acuerdo 62 de 1999 (Comuna de El Poblado, barrios La Asomadera N° 1 y parte de San Diego).

En la exposición de motivos del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 46 de 2006), se precisó lo siguiente:

“Lo que se está planteando es: Como hoy se están presentando, como lo mencionaba el concejal Federico Gutiérrez, solicitudes de licencia bajo Acuerdo 62, para aquellos proyectos que están en la zona de El Poblado, licencia de Acuerdo 62, les seguirá vigente el Acuerdo 45.

Para las licencias que se acojan a este Plan de Ordenamiento Territorial que se está aprobando en el día de hoy, le regirá el Acuerdo 57 que es el del impuesto de construcción en el resto de la ciudad. Es una forma de darle gradualidad a la aplicación del Decreto y de alguna manera para controlar también en la zona de El Poblado, las solicitudes de licencia para que queden cobijadas por el Acuerdo 62 y con el Acuerdo 57²²” (Subrayas la Sala).

Teniendo en cuenta que los problemas de densidades altas en algunos polígonos de la parte media del sector de El Poblado y aportes bajos al espacio público, afectaron la movilidad y redujeron el interés para invertir y construir en esta zona, el Concejo decidió incentivar la aplicación de las técnicas de aprovechamiento en urbanismos del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, para lo cual brindó la opción de reducir el impuesto de delineación urbana. No obstante, conservó la opción de aplicar la tarifa del Acuerdo 45 de 2004 para aquellos proyectos que decidieran no implementar las disposiciones del Acuerdo 46 de 2006 - POT²³.

²² Acta 497. Puede consultarse en la base de datos de la página web del Concejo de Medellín, en el link http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/11415.pdf

²³ Sentencia de 12 de marzo de 2015, exp. 20550, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

En consecuencia, el Acuerdo 46 de 2006 conservó y adoptó de manera permanente las previsiones del Acuerdo 45 de 2004.

En el caso en estudio, se encuentran probados los siguientes hechos:

- El **11 de abril de 2008**, la Curaduría Urbana Segunda de Medellín expidió la licencia de construcción C2-0169, por la cual autorizó el desarrollo urbanístico del proyecto Space Etapa 4²⁴.
- El **9 de octubre de 2008**, la licencia de construcción C2-0169 fue modificada mediante Resolución C2-0576, en el sentido de aumentar el área construida del proyecto²⁵.
- Con base en el Acuerdo 45 de 2004, por Resolución 5238 de **16 de julio de 2009**, la Administración liquidó el impuesto de delineación urbana a cargo de la actora por \$496.016.363²⁶.
- Por Resolución SH 17-392 de **14 de octubre de 2009**, la Administración confirmó en reconsideración el acto recurrido²⁷.

Teniendo en cuenta que la licencia de construcción C2-0169 se expidió el **11 de abril de 2008** y se modificó el **9 de octubre de 2008**, y que la actora no alegó haberse acogido a las normas del POT (Acuerdo 46 de 2006), la liquidación del impuesto de delineación urbana a cargo de esta debía realizarse de conformidad con el Acuerdo 45 de 2004, pues era la norma aplicable con fundamento en el artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006.

²⁴ Folios 317 a 319

²⁵ Folios 321 y 322

²⁶ Folio 67

²⁷ Folios 82 a 84

En ese orden de ideas, los actos administrativos están debidamente motivados, pues se fundamentaron en las normas vigentes al momento de la expedición de la licencia de construcción por parte de la Curaduría Urbana.

En efecto, como la actora aceptó que el proyecto urbanístico “*SPACE ETAPA 4*” no acogió las normas del POT (Acuerdo 46 de 2006), era procedente la aplicación de la tarifa establecida en el artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004 y no de la tarifa del artículo 86 numeral 4 del Acuerdo 57 de 2003, que, como se precisó, era más favorable.

Asimismo, no se desconoció el espíritu de justicia porque el impuesto de delineación urbana se liquidó de acuerdo con las normas vigentes al momento de la expedición de licencia de construcción, esto es, el artículo 1 del Acuerdo 45 de 2004, por remisión expresa del artículo 502 del Acuerdo 46 de 2006. En consecuencia, a la actora no se le está exigiendo que coadyuve con las cargas del Municipio por un valor superior al que de acuerdo con las normas vigentes le corresponde.

2. Principio de buena fe y confianza legítima

La demandante alega que el Municipio violó los principios de buena fe y confianza legítima, porque al ampliar la vigencia del Acuerdo 45 de 2004 desconoció el deber de lealtad de la Administración con los administrados en cuanto a la aplicación de las normas vigentes para liquidar el impuesto de delineación urbana por el proyecto *SPACE ETAPA 4*.

El artículo 83 de la Constitución establece que las actuaciones de los particulares y de la Administración se deben ceñir a los postulados de la buena fe.

Sobre el principio de buena fe y su relación con los principios de confianza legítima y de respeto al acto propio, la Corte Constitucional en sentencia T – 321 de 2007, explicó lo siguiente:

“De conformidad con la jurisprudencia constitucional, las relaciones entre sujetos jurídicos debe regirse por el principio de buena fe, que comporta de una parte, un deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma²⁸. (...)”

*La jurisprudencia constitucional ha señalado que el respeto por el acto propio contiene **el deber de comportarse de manera consecuente con las actuaciones precedentes de manera que no se sorprenda a la otra parte con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas.** (...)”*

*La Sala debe manifestar que **la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior.**” (Resalta la Sala)*

De esta manera, el artículo 83 de la Constitución Política protege a los administrados que por razones objetivas, serias y legítimamente fundadas

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-544 de 1994 y C-496 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

confían en las regulaciones de la Administración, frente a los cambios repentinos que se puedan presentar en las decisiones de esta.

En el caso en estudio, el Concejo Municipal de Medellín expidió el Acuerdo 46 de 2006 que, en su artículo 502, otorgó vigencia indefinida al Acuerdo 45 de 2004, si los proyectos inmobiliarios no cumplen los requisitos del POT. El último de los acuerdos en mención tenía una vigencia temporal.

La Sala reitera que la extensión en el tiempo de la vigencia de una norma que fue proferida con fines transitorios o temporales, no implica la inmutabilidad en el ordenamiento jurídico, sino que está orientada a preservar la seguridad jurídica en los administrados ante los cambios normativos.

Así, el Acuerdo 45 de 2004, que tenía vigencia transitoria, sólo podía crear en la demandante la expectativa legítima de que la Administración implementaría la tarifa allí fijada para los proyectos de construcción del sector de El Poblado de Medellín durante los tres años siguientes a su publicación, esto es, entre el 30 de diciembre de 2004 y el 30 de diciembre de 2007. Sin embargo, ante las circunstancias particulares de la zona, válidamente el Concejo Municipal de Medellín amplió el término de vigencia del Acuerdo 45 de 2004 en el evento de que los proyectos allí descritos no se acogieran a lo dispuesto en el Acuerdo 46 de 2006, o normas del POT del Municipio²⁹.

Así pues, las decisiones de la Administración no variaron. Fue la demandante, que, sin contar con soportes legales válidos, asumió que el Acuerdo 45 de 2004 perdió vigencia para el momento en que fue concedida

²⁹ Sentencia de 12 de marzo de 2015, exp. 20550, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

la licencia de construcción y para la fecha en que fueron expedidos los actos acusados.

3. Falta de competencia del Municipio para fijar o desarrollar políticas en materia urbanística

La actora sostiene que el Municipio ejerció la potestad para liquidar el impuesto de delineación urbana como una herramienta para restringir la actividad de construcción de algunos proyectos urbanísticos en el sector El Poblado de Medellín. En consecuencia, se excedió en sus funciones, pues no estaba facultado para fijar o desarrollar políticas en materia urbanística.

En el presente caso, el Municipio no fijó políticas urbanísticas, pues, para liquidar el tributo solo ejecutó las disposiciones del Acuerdo 46 de 2006, conforme con las cuales existe una distinción en la determinación del impuesto de delineación urbana, partiendo de un elemento urbanístico, esto es, el cumplimiento de las normas del POT del Municipio, incluidas las relacionadas con el aprovechamiento y obligaciones en construcciones realizadas en el sector de El Poblado³⁰.

Las razones anteriores son suficientes para revocar la sentencia apelada. En su lugar, se niegan las 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

³⁰ Sentencia de 12 de marzo de 2015, exp. 20550, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

F A L L A

REVÓCASE la sentencia apelada. En su lugar, dispone:

NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

RECONÓCESE personería a Héctor Hugo Ramírez Valencia como apoderado de la actora en los términos del poder que está en el folio 400 del cuaderno principal.

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

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
BÁRCENAS**

HUGO FERNANDO BASTIDAS

Presidente



**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ
RAMÍREZ**

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ