**CONSEJO DE ESTADO**
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**
**SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

**Referencia:** Nulidad
**Radicación:** 25000-23-37-000-2023-00003-02 (30939)
**Demandante:** Carolina Rozo Gutiérrez
**Demandada:** Municipio De Funza

**Temas:** Impuesto predial unificado. Factores para la fijación de la tarifa. Carácter enunciativo del listado del artículo 4 de la Ley 44 de 1990. Procedencia de tarifas diferenciales para predios rurales según su destinación económica.

## SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación[1] interpuesto por el Municipio de Funza, en contra de la sentencia del 28 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en la que se decidió[2]:

> *"**PRIMERO: LEVANTAR** la suspensión parcial del artículo 53 del Acuerdo 024 de 2021, decretada mediante auto del 20 de octubre de 2023.*
>
> ***SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad parcial del artículo 53 del Acuerdo 024 de 2021, en lo que respecta a la tarifa del impuesto predial para los predios rurales con actividad industrial, comercial, servicios y agroindustrial, por las razones expuestas en la parte motiva.*
>
> ***TERCERO:** Sin condena en costas.*
>
> *(…)"*

## ANTECEDENTES

### El acto demandado

El artículo 53 del Acuerdo 024 del 30 de noviembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Funza, fijó las tarifas del impuesto predial unificado en el municipio. La norma agrupó los predios del municipio en cinco categorías y para

[1] Samai Tribunal, índice 83. Ingresó al despacho el pasado 20 de mayo de 2026.
[2] Samai Tribunal, índice 80.

cada una estableció una escala tarifaria por rangos de avalúo. La demanda se dirige contra la tabla titulada «*PREDIOS URBANOS Y RURALES CON ACTIVIDAD INDUSTRIAL, COMERCIAL, SERVICIOS, AGROINDUSTRIAL*», que fijó las tarifas del 6 al 15 por mil según el avalúo del inmueble. El aparte demandado es el siguiente:

**PREDIOS URBANOS Y RURALES CON ACTIVIDAD INDUSTRIAL, COMERCIAL, SERVICIOS, AGROINDUSTRIAL**

| AVALÚOS DESDE | HASTA | TARIFA POR MIL |
|---|---|---|
| 1 | 50.000.000 | 6.0 |
| 50.000.001 | 100.000.000 | 7.0 |
| 100.000.001 | 200.000.000 | 8.0 |
| 200.000.001 | 300.000.000 | 9.0 |
| 300.000.001 | 500.000.000 | 10.0 |
| 500.000.001 | 1.000.000.000 | 11.0 |
| 1.000.000.001 | 2.000.000.000 | 12.0 |
| 2.000.000.001 | 3.000.000.000 | 13.0 |
| 3.000.000.001 | 5.000.000.000 | 14.0 |
| MAS | 5.000.000.001 | 15.0 |

## DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

### Pretensiones de la demanda y normas violadas

En ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la **demandante** solicitó «*la nulidad del aparte resaltado del artículo 53 del Acuerdo 024 del 30 de noviembre de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Funza*»[3].

Invocó como normas vulneradas el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 83, 95 (numeral 9), 287, 313 y 338 de la Constitución Política.

### Concepto de la violación y oposición

Los cargos de la demanda y la contradicción ejercida en la contestación se sintetizan, así:

### Primer cargo. Violación de los artículos 4 de la Ley 44 de 1990 y 287, 313 y 338 de la Constitución Política

**1.** La **demandante** sostuvo que el Concejo Municipal de Funza fijó la tarifa con fundamento en la destinación económica del predio, criterio que no figura entre los

[3] Samai Tribunal, índice 18.

factores previstos en el inciso 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011. Precisó que el numeral 2 de esa disposición admite como criterio para la fijación de la tarifa del impuesto el uso del suelo únicamente en el sector urbano.

Añadió que la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta y se ejerce dentro del marco que fija la ley, de modo que el Concejo carecía de competencia para introducir un factor tarifario distinto de los legalmente previstos.

**2.** El **municipio** replicó que el artículo 53 no utilizó la destinación del predio como elemento de cuantificación del tributo, y que el único factor determinante de la tarifa fue el avalúo catastral dentro del rango legal del 5 al 16 por mil.

Explicó que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi clasifica los predios según su destinación económica, razón por la cual el Concejo presentó de ese modo la agrupación de los bienes sujetos al impuesto, sin que ello implique que la actividad económica determine la tarifa.

**Segundo cargo. Violación del artículo 83 de la Constitución Política**

**1.** La **demandante** afirmó que las tarifas del Acuerdo 021 de 2017 estuvieron vigentes durante 4 años y generaron una expectativa legítima de estabilidad. Su modificación abrupta, con incrementos que llegaron al 66,7%, desconoció la seguridad jurídica, la buena fe y la confianza legítima de quienes planearon inversiones en el municipio.

**2.** El **municipio** adujo que estos principios no impiden la modificación de las tarifas del impuesto predial, y que lo exigible es que se mantengan dentro de los límites legales y consulten la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Sostuvo que la nueva estructura tarifaria benefició a 1.229 de los 1.862 contribuyentes del grupo.

**Tercer cargo. Violación de los artículos 83 y 95-9 de la Constitución Política por omisión legislativa relativa**

**1.** La **demandante** señaló que el Acuerdo 024 de 2021 no previó régimen de transición alguno que permitiera a los contribuyentes adaptarse de manera gradual al nuevo nivel tarifario, con lo cual incurrió en una omisión legislativa relativa.

**2.** El **municipio** replicó que el acuerdo se expidió con anterioridad al inicio del período gravable en el que produjo efectos, y que ninguna norma le imponía establecer un régimen de transición cuando modifica las tarifas dentro del rango autorizado por la ley.

## SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

El **Tribunal** declaró la nulidad parcial del artículo 53 respecto de los predios rurales con actividad industrial, comercial, de servicios y agroindustrial, y se relevó del examen de los cargos segundo y tercero de la demanda[4].

El municipio apeló la decisión y formuló dos objeciones que se exponen enseguida, frente a los fundamentos de la providencia recurrida[5].

**Primer cargo de apelación. Indebida interpretación del artículo 4 de la Ley 44 de 1990**

**1.** El **Tribunal** razonó que, aunque los factores del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 no son taxativos por haber empleado el legislador la expresión «*tales como*», el propio precepto dispuso que el uso del suelo únicamente puede ser determinante en el sector urbano. Apoyó esa lectura en la sentencia de esta Sección del 7 de mayo de 2008[6].

Precisó que el inciso 3 del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 introdujo una excepción puntual, circunscrita a la propiedad rural con destinación agropecuaria de estratos 1, 2 y 3 cuyo avalúo no supere los 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y que esa excepción no habilita de forma general a los concejos para acudir a la destinación económica en suelo rural. Con ello se apartó del criterio que la misma subsección había acogido en la sentencia del 15 de abril de 2021[7].

**2.** El **municipio** sostuvo que el *a quo* incurrió en error *in iudicando*, porque entendió taxativo un listado que no lo es y dedujo una prohibición que el legislador no estableció. Adujo que la ley no fijó criterio alguno para determinar la tarifa del impuesto en los predios rurales.

Agregó que las únicas limitantes que impuso el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 son el rango tarifario del 5 al 16 por mil y el carácter diferencial y progresivo de las tarifas, y que el acuerdo atendió a ambas. Invocó, además, la autonomía fiscal reconocida a los municipios en los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución Política.

---

[4] Samai Tribunal, índice 81.
[5] Samai Tribunal, índice 83.
[6] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 7 de mayo de 2008. Rad. 15906, C.P. María Inés Ortiz Barbosa.
[7] Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Cuarta Subsección B. Sentencia de 15 de abril de 2021. Exp 25899-33-33-002-2018-00237-01.

**Segundo cargo de apelación. Incongruencia interna de la sentencia**

**1.** El **Tribunal** expuso en la parte motiva que los concejos municipales están facultados para fijar los elementos del tributo dentro del marco trazado por la ley, y concluyó que esa facultad no comprendía el criterio aplicado en el artículo 53.

**2.** El **municipio** afirmó que ese análisis configura una indebida aplicación del artículo 281 del Código General del Proceso, por incongruencia interna, dado que los fundamentos de la decisión resultan incompatibles entre sí y con lo resuelto.

## PRONUNCIAMIENTOS FINALES

La **demandante** se opuso al recurso y solicitó la confirmación de la sentencia[8]. Adujo que el municipio varió su línea de defensa, pues en la contestación negó haber empleado el uso del suelo como criterio tarifario y en la apelación afirma que sí lo empleó, y que la ley se lo permite.

Sostuvo, además, que el silencio del legislador no constituye habilitación normativa y que los principios de equidad, justicia y progresividad no operan como normas que confieran competencia. Reiteró de forma expresa los cargos segundo y tercero de la demanda, no examinados por el Tribunal.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

**1. Cuestión previa. Ponencia derrotada, alcance del recurso de apelación y de la revisión en segunda instancia**

De manera preliminar se advierte que el presente proceso fue repartido al despacho del Magistrado Luis Antonio Rodríguez Montaño quien presentó ponencia a consideración de la Sección, sin obtener la mayoría de los votos requeridos para su aprobación en la Sala del día 16 de julio de 2026, por lo que se remitió el expediente al despacho que seguía en turno[9].

La demandante pide que los planteamientos del recurso no sean examinados, porque contradicen lo que el municipio expuso en la contestación. Invoca los principios de congruencia, preclusión y lealtad procesal.

[8] Samai CE, índice 12.
[9] Samai CE, índice 15.

Al respecto, el artículo 328 del Código General del Proceso delimita la competencia del superior a los reparos concretos formulados en el recurso. La norma cumple la función de fijar el objeto de la segunda instancia y no impone al apelante un deber de coherencia con los argumentos de la contestación de la demanda. La Sala observa que los reparos formulados en el escrito de apelación se dirigen a controvertir los fundamentos de la sentencia.

Aunque los fundamentos del recurso de apelación difieran de los presentados en la contestación de la demanda, ello no implica la transgresión de los principios invocados como vulnerados, porque los reparos derivan del razonamiento de la sentencia apelada y tienen por objeto controvertirlo. Por lo tanto, la objeción planteada por la demandante no impide el examen del recurso de apelación.

Por otro lado, la Sala precisa que, aunque la pretensión de la demanda comprendía la totalidad del aparte acusado —referido a los predios urbanos y rurales con actividad industrial, comercial, de servicios y agroindustrial—, el Tribunal declaró la nulidad únicamente respecto de los predios rurales. La demandante no apeló esa denegación parcial. En consecuencia, conforme al artículo 328 del Código General del Proceso, la controversia en esta instancia se contrae a la legalidad de la tarifa fijada para los predios rurales.

## 2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el municipio de Funza, le corresponde a la Sala determinar:

(i) Si el Concejo Municipal de Funza desconoció el artículo 338 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, al fijar tarifas diferenciales del impuesto predial unificado para los predios rurales con actividad industrial, comercial, de servicios y agroindustrial.

(ii) Si la sentencia apelada incurrió en incongruencia interna, en los términos del artículo 281 del Código General del Proceso.

Resueltos los problemas jurídicos, y en el evento de revocarse la sentencia, la Sala deberá pronunciarse sobre los cargos segundo y tercero de la demanda, cuyo estudio omitió el Tribunal.

## 3. La interpretación del artículo 4 de la Ley 44 de 1990

El artículo 338 de la Constitución Política establece que «*[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar,*

*directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos*». Asimismo, el numeral 12 del artículo 150 atribuye al Congreso la facultad de establecer contribuciones fiscales, mientras que los artículos 287 y 313 facultan a los concejos para administrar los recursos y votar los tributos locales de conformidad con la Constitución y la ley. Por su parte, el artículo 317 reserva a los municipios el gravamen sobre la propiedad inmueble.

De estas disposiciones se sigue que el impuesto predial unificado obedece a una competencia concurrente. Corresponde al legislador autorizar el tributo y establecer su marco, y a los concejos municipales desarrollar dentro de ese marco los elementos que la ley no determinó.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha precisado que cuando la ley se limita a autorizar un tributo territorial, «*puede ser más general siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución*»[10]. La misma corporación ha señalado que el artículo 338 «*ordena la predeterminación del tributo, pero en manera alguna señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el Legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos*»[11].

Ese reparto tiene un límite que opera a favor de la autonomía territorial, porque aun cuando el Congreso puede establecer directamente los elementos esenciales de los tributos territoriales, «*se debe preservar el límite mínimo de autonomía fiscal, el cual, como ya se dijo, descansa en la fijación de la tarifa y en la libre administración, recaudo y control de los tributos*»[12], de manera que «*el Congreso de la República no puede establecerlo todo*»[13].

Esta regla resulta determinante en el caso concreto, pues la tarifa no es un elemento accidental del impuesto predial, sino el espacio preciso en el que la jurisprudencia constitucional sitúa la autonomía territorial del municipio.

El artículo 4 de la Ley 44 de 1990 dicta el marco en el cual los concejos municipales y distritales pueden fijar la tarifa del impuesto predial. Antes y después de su modificación por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, esta norma establece lo siguiente:

| Antes de la modificación | Con posterioridad a la modificación |
|---|---|
| *ARTÍCULO 4º.- Tarifa del impuesto. La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos* | *ARTÍCULO 4. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales* |

[10] Corte Constitucional, Sentencia C-155 del 31 de marzo de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo, que reiteró la Sentencia C-084 del 1 de marzo de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[11] *Ibidem*, que reiteró la Sentencia C-987 del 9 de diciembre de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[12] Corte Constitucional, Sentencia C-132 del 29 de abril de 2020, que reiteró la Sentencia C-587 del 13 de agosto de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[13] Sentencia C-504 del 3 de julio de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

| | |
|---|---|
| *concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.*<br><br>*Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:*<br><br>*Los estratos socioeconómicos;*<br><br>*Los usos del suelo, en el sector urbano;*<br><br>*La antigüedad de la formación o actualización del catastro;*<br><br>*A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo.*<br><br>*Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.* | *y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.*<br><br>*Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:*<br><br>*1. Los estratos socioeconómicos.*<br>*2. Los usos del suelo en el sector urbano.*<br><br>*3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.*<br><br>*4. El rango de área.*<br><br>*5. Avalúo Catastral.*<br><br>*A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.*<br><br>*El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.*<br><br>*A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.*<br><br>*Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.* |

| | |
|---|---|
| | *PARÁGRAFO 1. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.*<br><br>*PARÁGRAFO 2. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley"* |

En su redacción original, el inciso 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 dispuso que las tarifas deberían establecerse de manera diferencial y progresiva teniendo en cuenta tres factores taxativos: (i) los estratos socioeconómicos, (ii) los usos del suelo en el sector urbano y (iii) la antigüedad de la formación o actualización catastral. El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 modificó esta norma. Aumentó el límite inferior de la tarifa al 5 por mil, conservó el mandato consistente en que las tarifas debían establecerse de manera diferencial y progresiva, y dispuso que las tarifas se fijarían «*teniendo en cuenta factores tales como*» lo señalados con anterioridad, agregando dos factores adicionales, a saber, el rango de área y el avalúo catastral.

Esta reforma introdujo, entonces, un cambio cuantitativo, consistente en la incorporación de dos factores nuevos, y uno cualitativo, consistente en la sustitución de una enumeración cerrada por una formulación abierta. La expresión «*tales como*» prevista en la disposición tiene un carácter ilustrativo —tanto en el lenguaje común como en la técnica legislativa—, toda vez que introduce ejemplos pertenecientes a una categoría más amplia y no un catálogo exhaustivo. Si el legislador hubiera querido conservar un listado taxativo le habría bastado con mantener la redacción anterior, que carecía de esa fórmula abierta.

Resulta, además, coherente con esta cláusula abierta la finalidad con la que fue introducido al ordenamiento el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, consistente en el fortalecimiento de las fuentes de financiación de los municipios mediante el incremento de las tarifas del impuesto predial y el establecimiento de regímenes diferenciados. Al analizar esta norma, la Corte Constitucional señaló que «*los lineamientos específicos antes destacados, cobijados en dos de los ejes centrales del PND, señalan la intención política y la necesidad desde el punto de vista de la realización de los objetivos y metas contenidos en el Plan, de aumentar el recaudo del impuesto predial, a través de la modificación tarifaria y el mejoramiento en los procedimientos de recaudo. Estos elementos indican que existe conexidad entre la norma demandada y los objetivos y metas del Plan, y no solo eso, sino que la conexidad es directa, pues para la concreción de estos objetivos la medida analizada se presenta como conducente y apropiada, en tanto tiene la potencialidad de aumentar el recaudo a través del*

*establecimiento de tarifas mínimas superiores a las antes existentes y el establecimiento de regímenes diferenciados*»[14].

La Sala concluye, en consecuencia, que el listado del inciso 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 no es taxativo. Así lo concluyó igualmente el Tribunal en la sentencia apelada.

A pesar de haber admitido el carácter enunciativo del listado previsto en la norma, el Tribunal extrajo del numeral 2 la prohibición de acudir a criterios distintos del avalúo catastral tratándose de predios rurales. Corresponde a la Sala examinar si esta inferencia que hizo el Tribunal es admisible.

El inciso 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 es una norma habilitante que enumera factores que los concejos deben tener en cuenta para el establecimiento de las tarifas del impuesto predial en su jurisdicción, de modo que su función normativa consiste en permitir la fijación de este elemento del tributo dentro de cierto marco.

La Sala observa que la lectura del Tribunal supone un razonamiento *a contrario*, conforme al cual el silencio del legislador respecto de los usos del suelo rural excluiría su utilización como criterio tarifario. Tal conclusión, sin embargo, presupone que se está ante una enumeración cerrada, pues ese razonamiento solo opera en tales casos.

La expresión «*tales como*» excluye precisamente esa posibilidad. Al declarar abierto el listado, el legislador dispuso que la ausencia de un factor en la enumeración no significa proscripción. Sostener que el listado es enunciativo y, a su vez, que uno de sus numerales implica una restricción para la fijación de las tarifas a los predios rurales constituye una contradicción que no se desprende de la cláusula abierta que contiene la disposición.

A lo anterior cabe agregar una consideración relativa al efecto útil de la norma. En este orden, si el complemento de cada numeral generara una prohibición correlativa respecto de lo no mencionado, los criterios señalados resultarían ser un listado de carácter cerrado y, por lo tanto, la fórmula «*tales como*» carecería de sentido y alcance. La interpretación que priva de efecto a un texto legal no puede prevalecer sobre la que se lo reconoce[15].

---

[14] Sentencia C-077 del 15 de febrero de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[15] Según la Corte Constitucional, el efecto útil de las normas corresponde a un criterio hermenéutico «*según el cual debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias*» (Sentencia C-569 del 8 de junio de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes). A su vez, según lo ha señalado la Sección Primera del Consejo de Estado, el principio de efecto útil de la norma es aquel «*conforme al cual si entre dos posibles sentidos de un precepto, uno produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero*» (Sentencia del 27 de noviembre de 2025, C.P. Pablo Andrés Córdoba Acosta).

De esta manera, el complemento «*en el sector urbano*» cumple una función distinta de la que le atribuyó el Tribunal. Identifica el factor que el legislador quiso mencionar a título de ejemplo y nada dice sobre los predios rurales. En consecuencia, el complemento mencionado delimita el ejemplo, no la competencia de los concejos municipales.

En ese contexto, tampoco puede afirmarse que la referencia a los usos del suelo "en el sector urbano" comporte una prohibición implícita respecto de los predios rurales. El legislador no dispuso que dicho criterio fuera exclusivo del sector urbano ni estableció expresamente una restricción para acudir a criterios semejantes respecto del suelo rural. La norma únicamente identificó uno de los factores que podían ser considerados para la fijación de la tarifa, sin incorporar una regla negativa frente a los demás supuestos. Por ello, atribuir a la expresión mencionada un alcance restrictivo supone introducir una limitación que no fue prevista por el legislador.

Lo único que hizo la ley fue identificar uno de los factores que obligatoriamente podían ser considerados respecto de los predios urbanos. De la ubicación sistemática de la expresión no surge una regla negativa para los predios rurales.

Esta conclusión guarda plena correspondencia con el criterio expuesto anteriormente, consistente en que la tarifa es el elemento en el que reside el contenido mínimo de la autonomía fiscal territorial, de forma que las restricciones a la competencia de los concejos municipales en esta materia no pueden inferirse del silencio del legislador.

Por lo anterior, la Sala concluye que el numeral 2 del inciso 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 no contiene una prohibición para que los concejos municipales establezcan tarifas diferenciales entre predios rurales.

Lo dicho es, además, coherente las normas relativas al ordenamiento territorial, como pasa a explicarse. El artículo 30 de la Ley 388 de 1997 dispuso que los planes de ordenamiento territorial clasifican el territorio municipal en suelo urbano, rural y de expansión urbana, y que al interior de esas clases pueden establecerse las categorías de suburbano y de protección.

El artículo 33 de la misma ley define el suelo rural como los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. El artículo 34 define el suelo suburbano como las áreas ubicadas dentro del suelo rural en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, susceptibles de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de

densidad. Añade que pueden formar parte de esa categoría los corredores urbanos interregionales.

El uso del suelo, a su turno, es la destinación asignada al predio por el plan de ordenamiento territorial o por los instrumentos que lo desarrollen, conforme a las actividades que pueden adelantarse en él. Se clasifica en principal, compatible o complementario, condicionado o restringido y prohibido[16].

Territorialmente el uso se concreta en las áreas de actividad, definidas como las partes del territorio que deben delimitarse en la cartografía del plan de ordenamiento territorial y para las cuales se establece el régimen de usos. Son áreas de actividad, entre otras, la residencial, la comercial, la de servicios, la industrial, la institucional o dotacional y la mixta[17].

Lo relevante para contextualizar y entender la clasificación efectuada por la norma demandada es que el ordenamiento territorial reconoce y regula de manera expresa actividades industriales, comerciales y de servicios en suelo rural. El artículo 1 del Decreto 4066 de 2008, modificatorio del artículo 1 del Decreto 3600 de 2007 —hoy compilado en el artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015— define las áreas de actividad industrial como «***[z]onas rurales suburbanas y rurales no suburbanas*** *del territorio municipal o distrital en las cuales se permite la parcelación del suelo para la localización de establecimientos dedicados a la producción, elaboración, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, reparación, transformación, tratamiento, almacenamiento, bodegaje y manipulación de materias destinadas a producir bienes o productos materiales*»[18].

A su vez, el artículo 12 del Decreto 3600 de 2007 —compilado en el artículo 2.2.2.2.2.4 del Decreto 1077 de 2015— señala que «*El otorgamiento de licencias de parcelación y construcción para el desarrollo de proyectos comerciales y de servicios con un área de construcción superior a los cinco mil metros cuadrados (5.000 m2)* ***en suelo rural suburbano****, sólo se permitirá en las áreas de actividad que para estos usos hayan sido específicamente delimitadas cartográficamente en el plan de ordenamiento territorial o en las unidades de planificación rural*». Por su parte, el artículo 13 del Decreto 3600 de 2007 —compilado en el artículo 2.2.2.2.2.5 del Decreto 1077 de 2015— establece que «*El otorgamiento de licencias para el desarrollo de* ***usos industriales en suelo rural suburbano*** *sólo se permitirá en las áreas de actividad que para estos usos hayan sido específicamente delimitadas en el plan de ordenamiento territorial o en las unidades de planificación rural y sólo se autorizará bajo alguna de las siguientes modalidades (…)*».

[16] Artículos 2 del Decreto 4065 de 2008 y 1 del Decreto 3600 de 2007, compilados en el Decreto 1077 de 2015.
[17] Artículo 1 del Decreto 75 de 2013, compilado en el Decreto 1077 de 2015.
[18] A propósito del municipio de Funza, el artículo 18 del Decreto 3600 de 2007, modificado por el artículo 7 del Decreto 4066 de 2008, compilados en el artículo 2.2.2.2.4.2 estableció, a partir del 20 de septiembre de 2007 la prohibición de otorgar licencias de parcelación y/o construcción para el desarrollo de usos industriales en las áreas de actividad industrial, zonas múltiples con actividad industrial u otras destinadas a fines similares. No obstante, bajo ciertas condiciones estableció que en las áreas consolidadas de actividad industrial, zonas múltiples con actividad industrial u otras similares en suelos rurales no suburbanos de los municipios de la Sabana de Bogotá, que se encontraban delimitadas en la cartografía oficial de los respectivos planes de ordenamiento territorial antes del 20 de septiembre de 2007, se podrán definir las zonas a las cuales se podrá asignar el tratamiento de consolidación urbanística con patrón de baja densidad, para permitir el otorgamiento de licencias urbanísticas.

El mismo reglamento desarrolla un conjunto de instituciones destinadas a ordenar los usos del suelo rural, entre ellas el umbral máximo de suburbanización, la unidad mínima de actuación y las unidades de planificación rural[19]. El ordenamiento territorial colombiano no concibe, entonces, el suelo rural como una categoría uniforme de vocación exclusivamente agropecuaria. Por el contrario, reconoce en él usos industriales, comerciales y de servicios, les asigna categorías propias y los somete a regímenes específicos de parcelación, intensidad y densidad.

La clasificación de un terreno como suelo rural no excluye, por sí sola, el desarrollo de actividades comerciales, de servicios, industriales o agroindustriales. Estas podrán autorizarse cuando estén previstas y delimitadas en el POT o en las unidades de planificación rural, sean compatibles con la vocación del territorio y cumplan las condiciones de localización, ocupación, movilidad y protección ambiental[20].

De lo anterior se desprende que la lectura restrictiva del numeral 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 es contraria a la realidad del ordenamiento territorial colombiano, especialmente en el suelo rural, donde pueden desarrollarse diversas actividades. Para la Sala, el suelo rural no puede concebirse de manera homogénea como criterio para la fijación de las tarifas del impuesto predial por parte de los entes territoriales, porque ello conduciría a escenarios inequitativos, —como se explicará más adelante—, por ejemplo, al aplicar tarifas idénticas a un predio de explotación agropecuaria y a un centro logístico de bodegas o a una fábrica, por el solo hecho de localizarse ambos en suelo rural.

Al ser el listado previsto en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990 de carácter enunciativo, podía el Concejo Municipal de Funza acudir al criterio de destinación económica para los predios ubicados en suelo rural, según lo regulan y permiten la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

**La diferenciación tarifaria y los principios de capacidad contributiva y equidad**

La conclusión anterior se refuerza al examinar el criterio empleado a la luz de los principios que informan el sistema tributario. El numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política establece el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. A su vez, el

[19] Artículo 1 del Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015. El umbral máximo de suburbanización corresponde al «*[p]orcentaje máximo de suelo que puede ser clasificado como rural suburbano en un municipio o distrito*», la unidad mínima de actuación «*[s]uperficie mínima de terreno definida en el componente rural del plan de ordenamiento territorial que puede incluir una o varias unidades prediales para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de inmuebles, de conformidad con los usos permitidos en el suelo rural suburbano*» y la unidad de planificación rural es el «*[i]nstrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural*».
[20] Artículos 14, 33 a 35 de la Ley 388 de 1997 y 2.2.2.2.2.4 a 2.2.2.2.2.6, 2.2.2.2.4.1 y 2.2.6.2.1 del Decreto 1077 de 2015.

artículo 363 dispone que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Aunque estos principios se predican del sistema en su conjunto, orientan la estructura de cada tributo[21].

El principio de equidad exige que los tributos atiendan a la capacidad contributiva, entendida como la posibilidad económica y real de tributar. La Corte Constitucional ha señalado que una carga tributaria resulta excesiva «*cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión*»[22]. En el impuesto predial unificado la capacidad contributiva se manifiesta en la titularidad o posesión del inmueble, y el avalúo catastral constituye su principal indicador. Ese indicador captura el valor del bien, pero no agota las diferencias relevantes entre predios de igual valor.

Dos predios rurales de idéntico avalúo, uno destinado a vivienda y otro a una actividad industrial, no revelan la misma aptitud para contribuir. El segundo se encuentra afecto a una explotación económica susceptible de producir mayor riqueza y su operación demanda del municipio infraestructura vial y servicios en una intensidad que el primero no genera. Gravar uno y otro con idéntica tarifa no se acompasa con el principio de equidad horizontal, porque otorga igual tratamiento a situaciones disímiles.

La diferenciación que introdujo la norma demandada, por el contrario, atiende el mandato constitucional de equidad vertical, toda vez que el desarrollo de actividades productivas en predios ubicados en el sector rural constituye un criterio válido de medición de la capacidad contributiva para la asignación de la carga tributaria de manera progresiva entre los sujetos pasivos del impuesto predial. Sobre la medición de la capacidad contributiva en los tributos directos, la Corte Constitucional ha señalado que «*Lo relevante es que se trate de parámetros objetivos y verificables, desde una perspectiva económica o jurídica*»[23] y que «*no puede eliminarse la posibilidad de que el Legislador, en aras de la justicia y de la eficiencia fiscal, pueda acudir a parámetros indirectos de medición del bienestar económico del contribuyente que pese a ello puedan ser validados socialmente como indicadores de riqueza*»[24].

En efecto, el hecho de que un predio localizado en el sector rural esté destinado al desarrollo de actividades económicas, como la industrial, la agroindustrial, la comercial y la de servicios, permite inferir razonablemente que el sujeto pasivo del impuesto predial ostenta una mayor capacidad contributiva respecto del bien, en contraste con los sujetos cuyos predios no tienen esa vocación[25].

---

[21] Corte Constitucional, Sentencias C-643 del 13 de agosto de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-409 del 4 de septiembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[22] Corte Constitucional, Sentencias C-734 del 10 de septiembre de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-094 del 27 de febrero de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[23] Corte Constitucional. Sentencia C-057 del 11 de marzo de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.
[24] Corte Constitucional. Sentencia C-252 del 28 de mayo de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[25] Ya esta Sección ha tenido la oportunidad de revisar la adecuación de criterios de medición de capacidad contributiva para la fijación de tarifas en tributos territoriales. Al respecto, en materia de impuesto de teléfonos señaló que «*se entiende que la*

En materia de tributos territoriales, esta Sección ha admitido de forma reiterada que los concejos municipales fijen tarifas diferenciales atendiendo a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Sobre el particular ha precisado que «*[e]l hecho de establecerse tarifas diferenciales conlleva a que se aplique a cabalidad el principio de progresividad y, por ende, los principios de equidad e igualdad, toda vez que no se trata con el mismo criterio a todos los administrados, sino en atención a la capacidad contributiva que detentan*»[26]. Igualmente, ha señalado que las condiciones particulares que ostentan determinados contribuyentes constituyen un parámetro que «*puede ser válidamente utilizado como referente para establecer la capacidad contributiva de esa clase de contribuyentes*»[27].

Ese criterio se ha aplicado respecto de la destinación y de la actividad económica del inmueble. Al resolver la nulidad de un acuerdo municipal que fijó tarifas diferenciadas según el sector al que pertenece el predio, la Sección concluyó que el concejo se encontraba «*legalmente facultado para fijar factores progresivos […] para determinar el valor del impuesto a cargo, en consideración de la estratificación del inmueble o su destinación o su actividad económica específica*», por cuanto ello «*atiende no sólo la normativa aplicable, sino también la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo y los principios de certeza y progresividad tributaria, sin implicar violación alguna a los principios de igualdad y equidad, pues claramente la capacidad contributiva de los poseedores del sector rural no es la misma que la de un usuario residencial estrato 5 o 6, o residente en propiedad horizontal, o del sector comercial y de servicios*»[28]. Aunque estos pronunciamientos recayeron sobre un tributo distinto, la regla de que ellos se desprende, consistente en que la destinación del inmueble es un referente idóneo de capacidad contributiva para la fijación diferencial de tarifas, resulta igualmente predicable del impuesto predial unificado.

Este resultado es además coherente con el inciso 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, que ordena establecer las tarifas del impuesto predial de manera diferencial y progresiva. Una tarifa uniforme para todos los predios rurales, gobernada exclusivamente por el avalúo, igualaría la carga de la pequeña propiedad y la de la gran explotación industrial de igual valor catastral. Por esta razón, los concejos pueden acudir a criterios, tales como los señalados en el inciso 2 del artículo 4 de la mencionada ley, que sean reveladores de capacidad contributiva para la fijación de tarifas diferenciales entre los sujetos pasivos.

---

*fijación de las tarifas del tributo con base en la estratificación del municipio sí atiende de manera suficiente al principio de progresividad tributaria, en la medida en que ese criterio constituye un indicador válido de capacidad contributiva relativo al uso del teléfono en los predios del municipio*». Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de marzo de 2026, Rad. 29631, C.P. Claudia Rodríguez Velásquez.

[26] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 3 de julio de 2020, exp. 24276, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E), reiterada en las sentencias del 10 de agosto de 2023, exp. 25642, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, y del 4 de septiembre de 2025, exp. 29490, C.P. Luís Antonio Rodríguez Montaño.

[27] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 13 de septiembre de 2017, exp. 20886, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, reiterada en la sentencia del 18 de octubre de 2018, exp. 22892, C.P. Milton Chaves García.

[28] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 4 de septiembre de 2025, exp. 29490, C.P. Luís Antonio Rodríguez Montaño.

Lo anterior no implica que la discrecionalidad de los municipios para la fijación de las tarifas del impuesto predial sea absoluta, porque, en todo caso, deben respetar los límites impuestos por la ley y la Constitución Política y atender a las características y finalidades del tributo. Es por ello que los criterios para la fijación de la tarifa (i) deben provenir de fuentes técnicas y objetivas —tales como el catastro o los instrumentos de ordenamiento territorial— (ii) deben ser relevantes desde el punto de vista constitucional, de modo que guarden relación con una manifestación real de capacidad contributiva, (iii) deben respetar el rango tarifario previsto en la ley, (iv) además del mandato de que las tarifas sean diferenciales y progresivas, (v) sin alterar los demás elementos del tributo.

La norma demandada no alteró el hecho generador, la base gravable ni los sujetos del impuesto, sino que únicamente desarrolló la facultad legal de graduar la tarifa dentro de los márgenes establecidos por el legislador.

**El precedente invocado en la sentencia apelada**

El Tribunal fundó su decisión en la sentencia de esta Sección del 7 de mayo de 2008, que anuló la tarifa fijada por el municipio de Madrid, Cundinamarca, para el sector floricultor, por considerar que el uso del suelo solo puede ser determinante en el sector urbano[29].

No obstante, este precedente no resulta aplicable al caso. La sentencia invocada fue proferida bajo el texto original del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, que contenía una enumeración cerrada de factores, anterior al enunciado «*tales como*» que introdujo el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

**El alcance del inciso 3 del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011**

El Tribunal apoyó su conclusión, además, en que el inciso 3 del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 —que ordena aplicar la tarifa mínima a la propiedad rural con destinación económica agropecuaria de estratos 1, 2 y 3 cuyo avalúo sea inferior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes— constituye una excepción específica a la regla del numeral 2, de la cual infiere que, aparte de ese supuesto, opera una prohibición. Para la Sala, esta tesis no es sostenible, en tanto el inciso 3 constituye una norma que otorga un trato benéfico a un grupo específico de predios y opera como límite a la potestad del concejo.

De una disposición que impone un piso tarifario favorable a la pequeña propiedad rural no puede inferirse una prohibición general de diferenciar entre los demás

[29] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 7 de mayo de 2008. Rad. 15906, C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

predios rurales. Lo excepcional del inciso 3 es la orden de aplicar la tarifa mínima, no la consideración de la destinación del predio.

En efecto, el inciso tercero no constituye una regla de delimitación negativa de la competencia tributaria de los municipios, sino una medida especial de protección dirigida a un grupo determinado de contribuyentes que el legislador consideró merecedor de un tratamiento favorable. Su finalidad consiste en garantizar una tarifa reducida para ciertos predios con destino agropecuario de menor capacidad económica, mas no en establecer un régimen cerrado de diferenciación tarifaria para todos los predios rurales. Interpretarlo de manera distinta supondría atribuirle una función que resulta incompatible con la fórmula abierta empleada por el propio legislador en el inciso segundo al señalar que las tarifas deben establecerse teniendo en cuenta factores "tales como" los allí mencionados.

Por otra parte, la diferencia de tratamiento que surge del umbral de 135 SMLMV no constituye una contradicción de la interpretación acogida, pues deriva directamente de una decisión legislativa orientada a proteger la pequeña propiedad rural. La existencia de ese beneficio especial no transforma el resto del régimen tarifario en un sistema cerrado ni impide que los concejos desarrollen criterios diferenciales respecto de los demás predios rurales.

Así, la circunstancia de que el legislador hubiera previsto expresamente una hipótesis particular para determinados predios rurales no permite concluir que hubiese pretendido excluir cualquier otra diferenciación válida dentro del sector rural. La disposición reconoce una categoría especialmente protegida, pero no transforma en taxativo el catálogo de factores previsto en el inciso segundo ni convierte en prohibición la ausencia de referencia expresa a otras situaciones.

La Sala concluye, entonces, que el listado del inciso 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990 es enunciativo, y su numeral 2 no contiene una prohibición de establecer tarifas diferenciales entre predios rurales. A ello se agrega que el ordenamiento territorial reconoce y regula los usos industriales, comerciales y de servicios en suelo rural, lo que priva de sustento a la lectura restrictiva del numeral señalado. Además, el inciso 3 del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 tampoco respalda esa lectura.

Por todo lo anterior, prospera el primer cargo de apelación.

Ante la prosperidad del primer cargo, la Sala se relevará de examinar el segundo cargo de la apelación presentado por el municipio de Funza.

**4. Los demás cargos de la demanda no examinados por el Tribunal**

El Tribunal declaró la nulidad con fundamento en el primer cargo de la demanda y se relevó expresamente del estudio de los demás. Revocada esa decisión, la Sala debe pronunciarse sobre los cargos segundo y tercero. Adicionalmente, la demandante reiteró de manera expresa esos cargos en la oposición al recurso de apelación[30].

No es de recibo el planteamiento de la demandante, según el cual el municipio aceptó esos cargos por no haberlos controvertido en la apelación. No cabe allanamiento respecto de cargos que el Tribunal no examinó y que, por la misma razón, no constituyeron los fundamentos de la decisión del *a quo* y respecto de los cuales la apelante no tenía interés para recurrir.

**4.1. Segundo y tercer cargo de la demanda. Seguridad jurídica, confianza legítima y omisión legislativa relativa**

La demandante sostiene que el incremento tarifario desconoció el artículo 83 de la Constitución Política, porque las tarifas del Acuerdo 021 de 2017 estuvieron vigentes durante 4 años y su modificación abrupta defraudó las expectativas legítimas de los contribuyentes. Adicionalmente, señala que el municipio incurrió en omisión legislativa relativa al no prever un régimen de transición entre las tarifas del Acuerdo 021 de 2017 y las del Acuerdo 024 de 2021.

La Sala precisa que el principio de confianza legítima protege frente a cambios súbitos y arbitrarios que desconozcan situaciones consolidadas. No confiere, en cambio, un derecho a la permanencia indefinida de un régimen tributario ni congela las potestades impositivas de los entes territoriales.

Respecto de normas con fuerza de ley, la Corte Constitucional ha señalado que deben existir razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación y los presupuestos para que se active la garantía de protección plena de la confianza legítima, entre otros, que haya generado efectos previsiblemente significativos, es decir, que haya conducido a que los particulares acomoden de buena fe sus comportamientos a lo que ella prescribe[31].

No obstante, ello no implica que la regulación se torne invariable ni que los elementos del tributo regulados en las normas territoriales constituyan un derecho adquirido de los contribuyentes. Particularmente, la tarifa del impuesto predial, como expresión de la autonomía tributaria territorial, constituye el instrumento mediante el cual los municipios adecúan la finalidad del tributo a las necesidades derivadas de la evolución de la economía, incluyendo las dinámicas de desarrollo y de expansión en su propio territorio.

[30] Samai CE, índice 12.
[31] Corte Constitucional. Sentencia C-235 del 29 de mayo de 2019.

No puede pretenderse, entonces, que las tarifas del impuesto predial unificado sean inmodificables, con el pretexto de proteger la confianza legítima en la durabilidad de la regulación, porque ello vaciaría de contenido el principio de autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria. Ello resultaría contradictorio con la facultad de los concejos municipales para votar los tributos locales, conforme lo autoriza el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política, comoquiera que dicha facultad quedaría subordinada a la duración de los acuerdos municipales.

En el mismo sentido, la circunstancia de que las tarifas previstas en el Acuerdo 021 de 2017 hubieran permanecido vigentes durante los períodos gravables inmediatamente anteriores a la expedición del Acuerdo 024 de 2021 no resulta suficiente para generar una expectativa jurídicamente protegida de inmutabilidad del régimen tarifario. El simple transcurso del tiempo durante el cual una disposición tributaria ha permanecido vigente no la convierte en irrevocable ni limita la competencia constitucional y legal del concejo municipal para modificarla hacia el futuro. Admitir lo contrario supondría que la permanencia temporal de una tarifa termina limitando el ejercicio de la potestad tributaria territorial, conclusión incompatible con la facultad que el artículo 313 numeral 4 de la Constitución Política reconoce a los concejos municipales para votar y ajustar los tributos locales dentro de los límites fijados por la ley.

Además, la demandante no demostró la existencia de actuaciones concretas o situaciones jurídicas consolidadas que hubieran sido estructuradas sobre una garantía específica de permanencia de las tarifas contenidas en el Acuerdo 021 de 2017. La sola vigencia de dicho acuerdo durante varios años no permitía inferir razonablemente que el municipio renunciara a ejercer, en períodos posteriores, sus competencias de configuración tributaria.

A ello se agrega que, en el caso concreto, no se configura el supuesto que la demandante invoca, toda vez que el artículo 60 del Acuerdo 024 de 2021 estableció un mecanismo para evitar el incremento abrupto en el cobro del impuesto. Al respecto, señaló que «*A partir del año en el que comience a regir la modificación de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del veinticinco por ciento (25%) del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifiquen en los procesos de actualización del catastro de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 y sus modificaciones*».

Frente a normas similares, esta Sección ha manifestado que su finalidad consiste en «*otorgarle una garantía de que no habrá incrementos abruptos del tributo, con ocasión de las decisiones adoptadas por la administración*»[32]. En consecuencia, lo que la demandante

[32] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 10 de diciembre de 2025. Rad. 28825, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

reprocha es precisamente lo que el artículo 60 evita, previsión que constituye el mecanismo de transición —que la demandante considera omitido— que atenúa el impacto económico para los contribuyentes cuya tributación en el impuesto predial se vio incrementada en más de un 25%.

De esta manera, no le asiste razón a la demandante, puesto que la facultad de modificar las tarifas hace parte de la competencia constitucional de los concejos municipales y, en todo caso, la modificación tarifaria no constituyó un cambio abrupto en la tributación del impuesto predial en el municipio, por cuanto su impacto económico —salvo las excepciones previstas en la misma norma— está sujeto a la limitación del artículo 60 del Acuerdo 024 de 2021.

Tampoco está acreditado el carácter generalizadamente gravoso del cambio de tarifas. De acuerdo con el documento técnico aportado con la contestación, por el contrario, la nueva estructura tarifaria redujo la tarifa aplicable a cerca del 68% de los contribuyentes, quienes pasaron del 13 al 6 por mil[33].

Por las razones expuestas, los cargos segundo y tercero de la demanda no prosperan.

Por último, toda vez que prosperó el recurso de apelación y se negarán pretensiones de la demanda, la Sala levantará la medida cautelar decretada por el Tribunal mediante auto del 20 de octubre de 2023[34].

## 5. Conclusión

La Sala concluye que el listado de factores del inciso 2 del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, es enunciativo y que su numeral 2 no contiene una prohibición, de modo que los concejos municipales pueden fijar tarifas diferenciales del impuesto predial unificado en suelo rural a partir de criterios no enumerados en la ley, como la destinación económica del predio, siempre que provengan de fuentes técnicas y objetivas, consulten una manifestación real de capacidad contributiva y se apliquen dentro del rango tarifario legal, de manera diferencial y progresiva.

Prospera, entonces, el primer cargo de apelación y no prosperan los cargos segundo y tercero de la demanda. En consecuencia, la Sala revocará el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia apelada y, en su lugar, negará las pretensiones. Asimismo, la Sala levantará la medida cautelar decretada por el Tribunal mediante auto del 20 de octubre de 2023.

[33] Samai Tribunal, índice 25.
[34] Samai Tribunal, índice 29.

**6. Costas**

De conformidad con el artículo 188 del CPACA, no procede la condena en costas en el medio de control de nulidad, en el cual se ventila un interés público.

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** el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia del 28 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar dispone:

> **SEGUNDO. NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**2. CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada.

**3. LEVANTAR** la medida cautelar de suspensión provisional decretada en el auto del 20 de octubre de 2023, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

**4.** Sin condena en costas.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

*(Firmado electrónicamente)*
**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**
Presidente
Salva voto

*(Firmado electrónicamente)*
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*(Firmado electrónicamente)*
**WILSON RAMOS GIRÓN**

*(Firmado electrónicamente)*
**CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**

*La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:*
*https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador*