

CONTENIDO

DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE CONTRA LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DEL ACUERDO 897 DE 2023 PROFERIDO POR EL CONCEJO DE BOGOTÁ DC, POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ACUERDOS 105 DE 2003 Y 780 DE 2020, EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

<u>I. PRETENSIONES</u>	2
<u>II. PRESUPUESTOS PROCESALES</u>	6
<u>III. HECHOS Y ANTECEDENTES</u>	7
<u>IV. NORMAS VIOLADAS</u>	12
<u>V. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN. DESARROLLO DE FONDO DE LA DEMANDA</u>	13
<u>PRIMER CARGO. LA LEY SOLO AUTORIZA TARIFAS DIFERENCIALES PARA EL IMPUESTO PREDIAL EN FUNCIÓN DEL FACTOR USO DEL SUELO, INDEPENDIEMENTE DE QUIEN SEA EL PROPIETARIO O TITULAR DE LOS DERECHOS SOBRE EL PREDIO. VIOLACION DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 44 DE 1990 Y 23 DE LA LEY DEL PLAN. INDIRECTAMENTE SE VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SOMETIMIENTO DEL ACUERDO A LA LEY, EN MATERIA TRIBUTARIA (ARTS 1,150 N 12, 338, 287 Y 313 N 3)</u>	13
<u>SEGUNDO CARGO. LA NORMA ACUSADA VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY ASI COMO EL PRINCIPIO ESPECIFICO TRIBUTARIO DE EQUIDAD VERTICAL O PROGRESIVIDAD SIN NINGUN CRITERIO DE RAZONABILIDAD.</u>	23
<u>TERCER CARGO: VIOLACIÓN AL DERECHO DE ASOCIACIÓN INCLUIDO EN EL ARTICULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA QUE LEJOS DE PROMOVER LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS QUE SE DESARROLLAN EN LOS CLUBES SOCIALES DEPORTIVOS Y RECREACIONALES TIENDE A LA REGRESIÓN EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, COMO LOS DE BIENESTAR, RECREACIÓN, DEPORTE, SALUD MENTAL, EN CONCORDANCIA CON LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD CONSAGRADOS EN EL ART 16 CORRELACIONADO CON EL 52 QUE CONSAGRA EL DERECHO AL EJERCICIO DEL DEPORTE SUS MANIFESTACIONES RECREATIVAS, COMPETITIVAS Y AUTOCTONAS COMO PARTE RELEVANTE DEL PROCESO DE EDUCACIÓN Y DE BIENESTAR DE NIÑOS, ADOLESCENTES Y ADULTOS</u>	28
<u>VI. PRUEBAS</u>	35
<u>VII. ANEXOS</u>	35
<u>VIII. NOTIFICACIONES</u>	35



Bogotá D.C. 7 de mayo de 2024

Q.C. 060/2024

**HONORABLES MAGISTRADOS**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
Reparto  
**CIUDAD**

**Ref: Demanda de nulidad simple contra los artículos 2 y 3 del Acuerdo 897 de 2023 proferido por el Concejo de Bogotá DC, Por medio del cual se modifican los Acuerdos 105 de 2003 y 780 de 2020, en relación con el impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.**

**LUCY CRUZ DE QUIÑONES** mayor de edad, ciudadana colombiana, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.581.364 de Bogotá, portadora de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 15452 del CSJ, respetuosamente solicito al Honorable Tribunal que, mediante el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y en ejercicio de la acción de Nulidad Instituida en el artículo 137 del mismo Código, se declare la nulidad de los artículos 2 y 3 del Acuerdo 897 de 2023, proferido por el Concejo de Bogotá DC, Por medio del cual se modifican los acuerdos 105 de 2003 y 780 de 2020, en relación con el impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones. Los preceptos demandados están viciados de nulidad absoluta por violar abiertamente las normas legales de carácter superior a las que deberían haberse sometido, como se explicará en este escrito.

## **I. PRETENSIONES**

### **PRIMERA.**

Que se declare la nulidad parcial del Artículo 2 del Acuerdo 897 de 2023, proferido por el Concejo de Bogotá, que modifica la tarifa del impuesto predial para predios dotacionales destinados a "clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos" por haber sido expedido con violación a las normas constitucionales y legales a las que hubieren tenido que sujetarse



El texto demandado aparece destacado en negritas y subrayas, dentro del artículo como sigue:

**"ARTÍCULO 2. Tarifa del impuesto predial unificado para los predios de propiedad de los clubes sociales, campestres, deportivos o recreativos. Modifíquese el artículo 2º del Acuerdo 105 de 2003, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 648 de 2016, en lo que corresponde a la tarifa aplicable a los predios dotacionales destinados a clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos, la cual quedará así:**

Categoría del predio	Destino Hacendario	Tarifa x mil en 2028 y adelante.	Rango de Avalúo Catastral	
			Desde	Hasta
<b><u>Dotacional de propiedad de particulares destinados a clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos</u></b>	65	6,5	0	10.124.465,40
		<u>8,0</u>	Más de 10.124.465,40	19.504.472,97
		8,25	Más de 19.504.472,97	28.884.480,52
		<u>8,50</u>	Más de 28.884.480,54	38.264.530,50
		8,75	Más de 38.264.530,52	47.644.538,00
		<u>9,00</u>	Más de 47.644.538,08	59.555.693,80
		<u>9,25</u>	Más de 59.555.693,81	71.466.849,50
		<u>9,50</u>	Más de 71.466.849,54	83.377.962,80

		<u>9,75</u>	Más de	95.289.118.58
			83.377.962.860	
		<u>10,00</u>	Más de	-
			95.289.118.588	
Los demás predios dotacionales de propiedad de particulares	66	6,5	Cualquier Avalúo	
Dotacionales de propiedad de entes públicos.	66	5,0	Cualquier Avalúo	

**Los rangos del avalúo catastral que determinan la tarifa del impuesto predial unificado, para los predios dotacionales de particulares destinados a clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos, se ajustarán cada año en el porcentaje correspondiente a la variación anual a junio del Índice Precios de Vivienda Nueva (IPVN) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, el cual será fijado por la administración tributaria distrital."**

**Segunda.** Que se anule en su totalidad el Artículo 3 del Acuerdo 897 de 2023, proferido por el Concejo de Bogotá que establece un incremento anual de las tarifas adoptadas en el artículo anterior, de manera gradual, hasta llegar al 10 por mil, a la par que excluye de ese tratamiento más gravoso a los demás dotacionales, de propiedad particular y a los clubes de entidades educativas, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como de las Cajas de Compensación Familiar, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como bienes fiscales, instituciones que guardan similitud con los clubes sociales, deportivos y recreativos en cuanto a la clasificación dotacional que les es común.

El texto demandado es el siguiente:

**ARTÍCULO 3º.** Adiciónese los siguientes parágrafos al artículo 2º del Acuerdo 105 de 2003, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 648 de 2016, de la siguiente manera:

**Parágrafo 5º: La tarifa de los predios dotacionales de propiedad de particulares destinados a clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos se incrementará de forma progresiva y gradual desde la vigencia 2024, así:**



ALEXANDER PAEZ CORTES

Categoría del predio	Destino Hacendario	Tarif	Tarif	Tarif	Tarif	Tarif	Tarifa	Rango de Avalúo Catastral	
		a x mil en 2023	a x mil en 2024	a x mil en 2025	a x mil en 2026	a x mil en 2027	x mil en 2028 y en adelante	Desde	Hasta
Dotación de propiedad de parcelas destinadas a clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos.	66	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	0	10 124,465 404
		6,5	<u>7,27</u>	<u>7,45</u>	<u>7,64</u>	<u>7,82</u>	<u>8,00</u>	Más de 10.124,465.404	19.504,472.972
		6,5	<u>7,40</u>	<u>7,61</u>	<u>7,83</u>	<u>8,04</u>	<u>8,25</u>	Más de 19.504,472.972	28.884,480.540
		6,5	<u>7,53</u>	<u>7,77</u>	<u>8,02</u>	<u>8,26</u>	<u>8,50</u>	Más de 28.884,480.540	38.264,530.520
		6,5	<u>7,66</u>	<u>7,93</u>	<u>8,20</u>	<u>8,48</u>	<u>8,75</u>	Más de 38.264,530.520	47.644,538.088
		6,5	<u>7,79</u>	<u>8,09</u>	<u>8,39</u>	<u>8,70</u>	<u>9,00</u>	Más de 47.644,538.088	59.555,693.816
		6,5	<u>7,92</u>	<u>8,25</u>	<u>8,58</u>	<u>8,92</u>	<u>9,25</u>	Más de 59.555,693.816	71.466,849.544
		6,5	<u>8,05</u>	<u>8,41</u>	<u>8,77</u>	<u>9,14</u>	<u>9,50</u>	Más de 71.466,849.544	83.377,962.860
		6,5	<u>8,18</u>	<u>8,57</u>	<u>8,96</u>	<u>9,36</u>	<u>9,75</u>	Más de 83.377,962.860	95.289,118.588
		6,5	<u>8,30</u>	<u>8,73</u>	<u>9,15</u>	<u>9,58</u>	<u>10,00</u>	Más de 95.289,118.588	

Los demás predios dotacionales de propiedad de particulares	66	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	Cualquier Avalúo
Dotaciones de propiedad de entes públicos.	66	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	Cualquier Avalúo

Los rangos del avalúo catastral que determinan la tarifa del impuesto predial unificado, para los predios dotacionales de particulares destinados a clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos, se ajustarán cada año en el porcentaje correspondiente a la variación anual a junio del Índice Precios de Vivienda Nueva (IPVN) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, el cual será fijado por la administración tributaria distrital

**Parágrafo 6º:** Los clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos de propiedad de entidades educativas, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como de las Cajas de Compensación Familiar, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, utilizados para el desarrollo de su objeto social, estarán gravados con la tarifa general de los predios dotacionales."

## II. PRESUPUESTOS PROCESALES

### 2.1 Procedimiento y competencia.

El numeral 1º del artículo 152 del CPAÇA establece:

*Artículo 152. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*De la nulidad de actos administrativos expedidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden*



ALEXANDER PACE CORTES  
BOGOTÁ, D.C. 2023

*Igualmente, de los de nulidad contra los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, relativos a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones relacionadas con estos asuntos ( .).*

Teniendo en cuenta que en el presente proceso se solicita la nulidad simple de algunas disposiciones del Acuerdo Distrital No. 897 de 2023 relativas al impuesto predial, el cual fuera proferido por el Concejo Distrital de Bogotá. El Tribunal Administrativo de Bogotá es competente para conocer este proceso en concordancia con el numeral 1° del artículo 152 del CPACA, transcrito anteriormente.

## **2.2 Copia del acto demandado**

De conformidad con el artículo 166 del CPACA anexo copia física del acto demandado, **Acuerdo 897 de 2023** relativo a las tarifas del Impuesto predial de ciertos inmuebles de la categoría de los dotacionales, el cual fuera proferido por el Concejo de Bogotá.

## **2.3 Las Partes y sus representantes**

**Parte demandada.** Siendo éste un contencioso objetivo sobre la nulidad de una norma de carácter distrital expedida por el Concejo de Bogotá, la parte demandada, procesalmente, es **BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL**, que debe ser oída por conducto del Alcalde Mayor o a quien él delegue, al tenor del artículo 315 numeral 3° de la Constitución Política de Colombia y por tanto a él debe notificarse personalmente la demanda.

**Parte demandante.** **LUCY CRUZ DE QUIÑONES**, en mi condición ciudadana, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.581.364 de Bogotá, portadora de la Tarjeta Profesional de Abogada No. 15452 del CSJ.

## **III. HECHOS Y ANTECEDENTES**

3.1. A los 15 días del mes de mayo de 2021 el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 897 de 2023, habiendo surtido previamente los 3 debates reglamentarios el 17 de abril, 25 de abril y 5 de mayo de 2023. Se acompañan las grabaciones de las audiencias respectivas.

3.2. El Acuerdo se publicó en el Registro Distrital No. 7221 de 18 de mayo de 2023.

3.3. De un lado las nuevas normas mantienen, a efectos del impuesto predial, la categoría de uso "dotacional" a la que pertenecen los clubes, con destino hacendario 66 general y uniforme para todos los predios dotacionales de particulares con una tarifa uniforme 6,5 por mil, sin consideración al aumento de la base gravable de avalúos y una tarifa de



beneficio que ya venía rigiendo para los predios dotacionales de propiedad de entes públicos, pero de otro lado, y esto es lo que se reprocha en términos de justicia y equidad, se segregó de este grupo a los clubes campestres, sociales, deportivos y recreativos para decretarles una tarifa de 10 por mil, incluyendo el factor avalúo como ingrediente adicional mientras que la tarifa general y la especial dotacional se mantienen alejadas del factor del avalúo

3.4. Para mayor comprensión del relato transcribo la **clasificación tarifaria completa**, tal como queda regulada combinando los apartes vigentes del Acuerdo 105 de 2003, el Acuerdo 849 de 2016 y la norma ahora acusada parcialmente. En el artículo 1 se establecen las categorías tarifarias así:

*"Artículo 1. **Categorías Tarifarias del Impuesto Predial Unificado.** Se aplicarán las siguientes definiciones de categorías de predios para el impuesto predial unificado, adecuadas a la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial*

**1. Predios residenciales.** Son predios residenciales los destinados exclusivamente a la vivienda habitual de las personas.

**2. Predios comerciales.** Son predios comerciales aquellos en los que se ofrecen, transan o almacenan bienes y servicios

**3. Predios financieros.** Son predios financieros aquellos donde funcionan establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros, sociedades de capitalización, entidades aseguradoras e intermediarios de seguros y reaseguros, conforme con lo establecido en el Capítulo I del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

**4. Predios industriales.** Son predios industriales aquellos donde se desarrollan actividades de producción, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas para producir bienes o productos materiales. Incluye los predios donde se desarrolle actividad agrícola, pecuaria, forestal y agroindustrial.

**5. Depósitos y parqueaderos.** Se entiende por depósito aquellas construcciones diseñadas o adecuadas para el almacenamiento de mercancías o materiales hasta de 30 metros cuadrados de construcción. Se entiende por parqueadero para efectos del presente acuerdo aquellos predios utilizados para el estacionamiento de vehículos. Para ambos casos no clasificarán aquí los inmuebles en que se desarrollen las actividades antes mencionadas con fines comerciales o de prestación de servicios y que no sean accesorios a un predio principal.

**6. Modificado por el art. 1, Acuerdo Distrital 897 de 2023.** <El nuevo texto es el siguiente> **Predios dotacionales.** Se incluyen los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como **equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, bienestar social y culto, equipamientos deportivos y recreativos** como estadios, coliseos, plaza de toros, **clubes campestres,**





*sociales, deportivos y/o recreativos, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público; equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos feriales, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte. Para el suelo rural incluye los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como dotacionales administrativos, de seguridad, de salud y asistencia, de culto y educación y de gran escala incluyendo los predios de carácter recreativo.*

**El texto original era el siguiente:**

**6. Predios dotacionales.** *Se incluyen los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, bienestar social y culto; equipamientos deportivos y recreativos como estadios, coliseos, plaza de toros, clubes campestres, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público; equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos feriales, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte. Para el suelo rural incluye los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como dotacionales administrativos, de seguridad, de salud y asistencia, de culto y educación y de gran escala incluyendo los predios de carácter recreativo.*

**7. Predios urbanizables no urbanizados.** *Son predios pertenecientes al suelo urbano que pueden ser desarrollados urbanísticamente y que no han adelantado un proceso de urbanización.*

**8. Predios urbanizados no edificados.** *Son predios en los cuales se culminó el proceso de urbanización y que no han adelantado un proceso de construcción o edificación.*

**9. Pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria.** *Son predios pertenecientes a la pequeña propiedad rural los ubicados en los sectores rurales del Distrito, destinados a la agricultura o ganadería y que, por razón de su tamaño y el uso de su suelo, sólo sirven para producir a niveles de subsistencia. En ningún caso califican dentro de esta categoría los predios de uso recreativo.*

**10. Predios no urbanizables.** *Son aquellos predios que por su localización no pueden ser urbanizados tales como los ubicados por debajo de la cota de la randa de río o por encima de la cota de servicios."*

Es decir, desde siempre el predio dotacional es el que contiene equipamientos colectivos de carácter deportivo, recreativo o de bienestar social. Antes los clubes campestres estaban expresamente enumerados, junto con otras dotaciones deportivas y ahora se incluyen expresamente los clubes sociales, deportivos y recreativos, en el artículo 1 del Acuerdo

897 (no demandado en ese aparte) revela la misma filosofía del predio dotacional y como categoría se acomoda a un criterio de uso razonable dentro de una de las categorías ya vigentes "dotacionales".

3.5 La tabla de tarifas según la clasificación va desde una tarifa del 2 por mil hasta el 7 por mil para residenciales así:

CATEGORÍAS DE PREDIOS	Tarifa Por Mil	Menos
<b>Residenciales urbanos estratos 1, 2 y 3</b>		
Predios residenciales estratos 1 y 2 con avalúo catastral entre \$6.400.000 y \$42.500.000	2.0	\$0
Con base gravable inferior o igual a \$22.500.000	4.0	\$0
Con base gravable superior a \$22.500.000	6.0	\$45.000
<b>Residenciales urbanos estratos 4</b>		
Con base gravable inferior o igual a \$53.700.000	6.0	\$0
Con base gravable superior a \$53.700.000	7.5	\$61.000
<b>Residenciales urbanos estratos 5 y 6</b>		
Con base gravable inferior o igual a \$142.400.000	7.0	\$0
Con base gravable superior a \$142.400.000	9.5	\$356.000
<b>Residenciales rurales</b>		
Con base gravable inferior o igual a \$18.000.000	4.0	\$0
Con base gravable superior a \$18.000.000	7.0	\$54.000

**Predios no residenciales:** Los valores absolutos en moneda nacional fueron convertidos a unidades de Valor Tributario UVT por el Decreto Distrital 177 de 2011.

Categorías de predios	Tarifa Por Mil	Menos
<b>Comerciales en suelo rural o urbano</b>		
Comerciales con base gravable inferior o igual a \$50.000.000	8.0	\$0
Comerciales con base gravable superior a \$50.000.000	9.5	\$75.000
Financieros	15.0	\$0



<b>Industriales en suelo rural o urbano</b>		
Industriales bajo impacto	8.5	\$0
Industriales medio impacto	9.0	\$0
Industriales	10.0	\$0
<b>Predios dotacionales</b>		
De propiedad de particulares	8.5	\$0
De propiedad de entes públicos	5.0	\$0
<b>Depósitos y parqueaderos</b>		
Depósitos y parqueaderos con base gravable inferior o igual a \$2.400.000	5.0	\$0
Depósitos y parqueaderos con base gravable superior a \$2.400.000	8.0	\$7.000
<b>Predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados</b>		
Predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados con base gravable inferior o igual a \$15.000.000	12.0	\$0
Predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados con base gravable superior a \$15.000.000	33.0	\$315.000
<b>Predios no urbanizables</b>		
No urbanizables	4.0	\$0
<b>Pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria</b>		
Predios de pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria	4.0	\$0
<b>Predios rurales</b>		
Predios rurales	10.0	\$0

3. Adicionado por el art. 2, Acuerdo Distrital 897 de 2023, Demarcado

Categoría del predio	Destino Hacendario	Tarifa x mil en 2028 y en adelante.	Rango de Avalúo Catastral	
			Desde	Hasta

Dotacional de propiedad de particulares destinados a clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos	66	6,5	0	10.124.465.404
		8,0	Más de 10.124.465.404	19.504.472.972
		8,25	Más de 19.504.472.972	28.884.480.540
		8,50	Más de 28.884.480.540	38.264.530.520
		8,75	Más de 38.264.530.520	47.644.538.088
		9,00	Más de 47.644.538.088	59.555.693.816
		9,25	Más de 59.555.693.816	71.466.849.544
		9,50	Más de 71.466.849.544	83.377.962.860
		9,75	Más de 83.377.962.860	95.289.118.588
		10,00	Más de 95.289.118.588	-
Los demás predios dotacionales de propiedad de particulares	66	6,5	Cualquier Avalúo	
Dotacionales de propiedad de entes públicos.	66	5,0	Cualquier Avalúo	

#### IV. NORMAS VIOLADAS

Agrupadas por cargos las normas violadas son de orden constitucional y legal.



**PRIMER CARGO.** El artículo 2 del Acuerdo 897 de 2023 es nulo por contradecir el art 4 de la Ley 44 de 1990 modificado por el 23 de la ley 1450 de 2011, ya que esta nueva regla de tarifas desconoce los criterios establecidos por el legislador como motivos de diferenciación. En realidad, se establece una nueva tarifa que añade como criterio de agravación o de aumento que el predio mismo sea de los "de propiedad de particulares destinados a clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativo" y se introduce una mezcla con el avalúo del predio que no se exige para los demás dotacionales. Indirectamente se violan los artículos 1,150 n 12, 338, 287 y 313 n 3 que dan prevalencia a la ley tributaria en los elementos esenciales de los tributos, y subordina a los acuerdos, como actos administrativos generales, a la Constitución y a la ley.

**SEGUNDO CARGO.** La norma acusada viola el principio de igualdad ante la ley así como el principio específico tributario de equidad vertical o progresividad sin ningún criterio de razonabilidad.

**TERCER CARGO:** Violación al derecho de asociación incluido en el artículo 38 de la constitución política que lejos de promover los derechos sociales y económicos que se desarrollan en los clubes sociales deportivos y recreacionales tiende a la regresión en la protección de derechos económicos y sociales, como los de bienestar, recreación, deporte, salud mental, en concordancia con los derechos al libre desarrollo de la personalidad consagrados en el art 16 correlacionado con el 52 que consagra el derecho al ejercicio del deporte sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas como parte relevante del proceso de educación y de bienestar de niños, adolescentes y adultos .

#### V. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN, DESARROLLO DE FONDO DE LA DEMANDA

**PRIMER CARGO. LA LEY SOLO AUTORIZA TARIFAS DIFERENCIALES PARA EL IMPUESTO PREDIAL EN FUNCIÓN DEL FACTOR USO DEL SUELO, INDEPENDIEMENTE DE QUIEN SEA EL PROPIETARIO O TITULAR DE LOS DERECHOS SOBRE EL PREDIO. VIOLACION DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 44 DE 1990 Y 23 DE LA LEY DEL PLAN. INDIRECTAMENTE SE VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y SOMETIMIENTO DEL ACUERDO A LA LEY, EN MATERIA TRIBUTARIA (ARTS 1,150 N 12, 338, 287 Y 313 N 3)**

La jurisprudencia y la doctrina constitucionales han sido unánimes al interpretar la cláusula de descentralización con autonomía de los entes territoriales (art 1 de la Constitución) en la materia tributaria, al relacionarla con la cláusula general de competencia atribuida a un solo legislador reconocido con competencia para dictar las leyes (150 n12). Es por ello que al interpretar las reglas de reserva de ley sobre los elementos esenciales de los impuestos reconoce al legislador competencia exclusiva y excluyente para decretar tributos nacionales y, en caso de hacerlo en relación con un tributo de los que la Carta denomina "propios" de los entes territoriales ( art 294 y 362 CP), el legislador debe al menos establecer el hecho

gravado y los sujetos pasivos, para que se comprenda bien de qué tributo se trata, sobre cuál manifestación de riqueza recae, y quien será la persona que se considera contribuyente para el caso, como lo exige el principio de legalidad en su versión de certeza y auto imposición. Sí establece también la base gravable y un rango de tarifas en función de un criterio legal. Los entes territoriales están obligados a acatar esas disposiciones puesto que no tienen una competencia autónoma para reglamentar en contra o con independencia de la ley.

Esa concepción permite entender por qué los artículos 287 n 3, 300 n 4 y 313 n 4 reconocen potestades normativas a las asambleas y concejos, para decretar tributos, pero dentro de los límites que la Constitución y la Ley les fijen, con lo cual el destino irremediable de un acuerdo distrital o municipal, de orden tributario, es acatar la ley que le es jerárquicamente superior. Cosa distinta ocurre cuando existan espacios libres en la ley, o espacios delegados a su competencia. Aun para un tributo que fue asignado desde la Carta a los municipios como es el que grava la propiedad territorial (art 317 CP) se requiere siempre una ley que establezca los parámetros generales, lo que permite que las unidades territoriales mantengan la unidad o integración a una política general que determina un cierto nivel de presión fiscal admisible para financiar necesidades crecientes.

Nuestra Constitución sigue teniendo a la ley como centro de producción jurídica, lo que, además de respetar el principio democrático, resulta vertebrador del conjunto material del tributo en la Nación para lograr un conjunto de cargas que guarden cierta similitud frente a los obligados de cualquier parte del país. Por otro lado, la globalización y cada vez más la influencia de un derecho tributario común ha marcado la "instauración" también de un "modelo fiscal común" en el cual tiene un rol preponderante el impuesto a la propiedad inmueble, con un mínimo denominador común normativo -que corresponde fijar al legislador- con elementos mínimos que hagan reconocible un tributo semejante en todos los territorios aunque algunos aspectos de selección de tarifas, dentro de un marco, se entreguen a las autoridades administrativas.

La Corte Constitucional, precisó las competencias legales en torno al Impuesto Predial (Sentencia C-517/07) aclarando que rige la misma competencia legislativa que en otros tributos propios

*\*Refiriéndose a los elementos del tributo, la Corte Constitucional ha indicado que el sujeto activo "es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo" el sujeto pasivo es la persona "en quien recae la obligación correlativa", el hecho gravable es la situación "indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar*



la obligación tributaria", mientras que la base gravable y la tarifa "son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación".

Tratándose del impuesto predial, el hecho generador es la existencia misma del inmueble sobre el cual versan los derechos reales de propiedad, el sujeto activo es el municipio en cuya jurisdicción se encuentre situado el bien inmueble, el sujeto pasivo es el propietario o poseedor del predio, la base gravable está constituida por el avalúo catastral o por el auto avalúo y, según la regulación vigente, la tarifa es diferencial y progresiva, dependiendo de los usos del suelo, de los estratos socioeconómicos y de la antigüedad en la formación catastral así como el área del inmueble, características inherentes al predio y no al sujeto

En referencia a este tópico la Corte ha indicado que tratándose de los gravámenes territoriales y "especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar al menos los aspectos básicos", pues del artículo 288 de la Constitución se desprende la existencia de una competencia concurrente de las asambleas departamentales y, para los efectos que ocupan a la Sala, de los concejos municipales<sup>2</sup>.

Según la jurisprudencia constitucional, los mencionados aspectos básicos "serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate" y, por su parte, "los concejos distritales o municipales establecerán los demás componentes del tributo, **dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización**" y todo ello porque se busca también a "garantía del derecho del contribuyente a la igualdad ante la ley, permitiéndole, adicionalmente, tener claridad acerca de sus obligaciones tributarias."

Pues bien, sentada la premisa de la prevalencia de la ley por encima de los acuerdos, que no cambió con la Constitución de 1991, nos referiremos a la ley vigente sobre tarifas del Impuesto Predial en lo que se refiere a la tarifa establecida por la norma acusada para predios dotacionales de los clubes sociales, deportivos o recreativos sin acatar el criterio de diferenciación de tipo legal.

La Ley 44 de 1990, constituye el marco legal al que deben atenerse los municipios para su cobro, junto con el Decreto 1333 de 1986 que recogió los mandatos de la Ley 14 de 1983 sin derogarla. Para Bogotá el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Decreto con rango de acuerdo 352 de 2002 regularon las líneas básicas de tributo. Así, estas normas generales fijaron tarifas dentro de un rango mínimo del 2 por mil y máximo del 16 por mil, excepción hecha de los lotes urbanizables no urbanizados o edificables no construidos que pueden gravarse

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-583 de 1995 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

hasta el 33 por mil. Pero la Ley del Plan 1450 de 2011 aumentó el umbral mínimo al 5 por mil al tiempo que mantuvo el máximo al 16 por mil, salvedad hecha de los lotes urbanizados no edificados y los urbanizables no urbanizados cuya tarifa legal está en el 33 por mil. Las leyes 1430 y 1607 de 2012 establecieron limitaciones en cuanto al crecimiento del impuesto de un año a otro, como ya lo había hecho la Ley 601 de 2001

Específicamente, el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23° de la Ley del Plan 1450 de 2011\*, norma directamente violada permite establecer tarifas del Impuesto Predial de forma diferencial y progresiva, conforme ciertas características que se describen en la ley. La norma en cuestión prescribe lo siguiente:

**Artículo 23 ley 1450 de 2011 LEY DEL PLAN**

*Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:*

*Artículo 4°. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.*

(..)

*La tarifa es diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:*

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

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

---

\* Las leyes del plan subsecuentes dispusieron que los artículos "no derogados expresamente continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior" (art. 336 ley 1955 de 2019 y 207 de la ley 1753 de 2015, sentencias C-077/2012).





**PARÁGRAFO 1º.** 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.

**PARÁGRAFO 2º.** Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley".

Esta norma fue sometida a control de constitucionalidad y mediante sentencia C-077 de 2012 la Corte la declaró exequible al manifestar que:

(...) no es aceptable que cada municipio pueda "ejercer su competencia dentro de los límites que él quiera trazarse", pues "sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos" en lo que tiene que ver con los tributos municipales, ya que "los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación"

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

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

Debe señalarse que antes de las modificaciones introducidas a través del PND ya existían en el ordenamiento disposiciones que contemplaban un mínimo a cobrar, por parte de los municipios y distritos por concepto de impuesto predial y un

mecanismo de actualización catastral -la Ley 14 de 1983-, sin que ello implicara necesariamente la afectación del ámbito de autonomía territorial. Esto es así porque la determinación de ciertos elementos del tributo por parte del Legislador y la instrumentación de mecanismos para la actualización de bases de datos que terminarán por ser utilizadas para la fijación de elementos del tributo no entraña una afectación del ámbito de autonomía. Esta regulación sólo implicará un desconocimiento de la Constitución en su parte relevante, cuando la misma impida el disfrute a la entidad territorial del impuesto, afecte la posibilidad de administrarlo, lo confisque o sustraiga de la esfera territorial o determine la tarifa del impuesto sin posibilidad alguna de maniobra para el ente territorial, situaciones que no se presentan en este caso. Al respecto conviene recordar la sentencia C-517 de 2007, en la que se dijo:

*"De la competencia para la creación del tributo que, según lo visto, corresponde a la ley, no está ausente la referencia a los elementos del tributo, que el legislador puede hacer sin quebrantar el principio de autonomía o los derechos de las entidades territoriales y, en particular, del municipio en lo atinente al impuesto predial. Un repaso de algunos artículos de la Ley 44 de 1990 que han sido demandados permite apreciar que no se presenta el despojo absoluto de las competencias municipales que el actor presenta en su demanda. En efecto, a título de ejemplo, conviene mencionar que, conforme al artículo 2, la administración, recaudo y control del impuesto predial "corresponde a los respectivos municipios, mientras que el artículo 4 señala que la tarifa "será fijada por los respectivos concejos" dentro de topes que la ley fija".*

Ahora bien, cada uno de los criterios establecidos en la ley tiene su desarrollo en otras normas a las que se remite como es el caso de los usos del suelo se encuentran definidos técnicamente por la Ley 388 de 1998 y por el POT de cada municipio o distrito, y como se vio en los antecedentes de este escrito los clubes están cobijados por el uso dotacional de los equipamientos colectivos, antes y después de la reforma tarifaria. La Ley 388 de 1997 consagra la clasificación de los usos del suelo que pueden efectuar los municipios a través de los planes de ordenamiento territorial (POT). Esta clasificación se basa en tres categorías principales: **suelo urbano, suelo rural y suelo de expansión urbana.**

Pero se violan las normas legales porque:

- 1 No se acatan los criterios legales cabalmente porque estando dentro del criterio del USO del predio, la ley solo permite este criterio para **Zonas Urbanas**, mientras que el acuerdo demandado incluye todos los clubes "campesinos" o de campo, que



pueden ser rurales o urbanos pasando por encima de la brecha entre las facilidades y servicios urbanos y rurales recogida por el esquema tarifario autorizado por la ley. A la norma demandada le fue indiferente un ideal virtuoso que se relaciona con seleccionar usos solo en zonas urbanas, que termina siendo trastocado por prejuicios en contra de las asociaciones denominadas clubes, muchas de ellas ubicadas en zonas rurales que quedan castigadas con una tarifa más alta pese a recibir menores servicios de la capital.

2. Los usos regulados por el POT incluyen un uso **Dotacional** que incluso modificó el mismo acuerdo en su artículo primero, para ampliarlo, pero sigue siendo **Dotacional y cobija a los clubes como equipamientos de uso colectivo, o de bienestar social, deportivos o recreativos**. Lo hizo el art 1 del propio Acuerdo 897 de 2023:

**ARTÍCULO 1.** Modifíquese el numeral 6º del artículo 1º del Acuerdo 105 de 2003, el cual quedará así.

*6. Predios dotacionales. Se incluyen los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, **bienestar social** y culto; **equipamientos deportivos y recreativos** como estadios, coliseos, plaza de toros, **clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos**, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público; equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos féreos, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte Para el suelo rural incluye los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como dotacionales administrativos, de seguridad, de salud y asistencia, de culto y educación y de gran escala incluyendo los predios de carácter recreativo”.*

3. Porque introduce un factor no autorizado legalmente para subir la tarifa, que es la **“propiedad de los particulares”** y agrega una subcategoría de los dotacionales como son, los **“clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos”** sin ninguna razón de uso del territorio para esa distinción. En los demás dotacionales privados el artículo acusado no incluye como factor de diferenciación el avalúo, porque en la estructura del tributo ese avalúo ya ofrece una distinción en la cuota a pagar como base gravable que es. Esta afirmación se corrobora con el análisis del

POT Acuerdo 105 de 2003<sup>2</sup>, en el que se encuentran las definiciones de las categorías comercial, industrial y dotacional.

La primera categoría corresponde a "predios en los que se ofrecen, transan o almacenan bienes y servicios". La segunda categoría corresponde a aquellos "donde se desarrollan actividades de producción, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamble, construcción, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas para producir bienes o productos materiales. Incluye los predios donde se desarrolle actividad agrícola, pecuaria, forestal y agroindustrial". Y la tercera categoría corresponde a los predios dotacionales, los cuales a su vez se pueden agrupar en dos subcategorías: Una subcategoría corresponde a predios de equipamientos deportivos y recreativos como estadios, coliseos, plaza de toros, clubes campestres, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público. En esta subcategoría estarían también los predios de abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos feriales, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte. La segunda subcategoría agrupa a los equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, bienestar social y culto: equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia.

Generalmente los predios de la primera subcategoría son predios dotacionales privados, pero al final de la enumeración se incluyen los parques de propiedad y uso público sin separarlos del grupo porque prevalecen los elementos comunes. Los predios de la segunda subcategoría son predios dotacionales públicos, pero también predios privados sirven para impartir educación formal o informal, para el bienestar social, para la cultura, incluso para el culto como es el caso de las capillas e iglesias construidas dentro de un espacio privado.

Los clubes, realmente, son asociaciones civiles sin ánimo de lucro conformadas colectivamente por un número plural de miembros que disfrutan de sus equipamientos recreativos, sociales, deportivos, culturales y de bienestar social en un entorno comunitario. Su existencia es legítima dentro del orden constitucional y legal, así como lo es el uso de sus inmuebles y otros activos permitidos dentro de los planes de ordenamiento territorial. Más allá de lo permitido, la existencia de este tipo de predios favorece la salud pública, como se expondrá más adelante. Por esa razón y por muchas décadas posteriores a la expedición de la Ley 44 de 1990 y a la Constitución de 1991 fueron gravados de acuerdo con ese uso dotacional de

<sup>2</sup> "Por el cual se adecúan las categorías tarifarias del impuesto predial unificado al Plan de Ordenamiento Territorial y se establecen y racionalizan algunas incentivos".



manera proporcional e igualitaria con otros predios con equipamientos que promueven el bienestar social y más especialmente la recreación y el deporte y por ende la salud<sup>6</sup>. Los predios dedicados a los clubes ofrecen mayor seguridad y servicios, promoviendo el estilo de vida saludable que ahorra significativamente los costos de atención en salud para los gobiernos locales<sup>7</sup>, aun cuando sus costos de operación deban ser asumidos por los propios dueños y usuarios. De hecho, uno de los argumentos de la Organización Mundial de la Salud para recomendar el ejercicio en países de ingreso medio como Colombia es el ahorro para los sistemas de salud por la disminución del riesgo de enfermedades crónicas costosas como la diabetes, la obesidad y las enfermedades cardiovasculares<sup>8</sup>. Resulta entonces contradictorio que se castigue con mayores tarifas justamente a quienes, con costo propio, promueven actividades que resultan en ahorros significativos para el Distrito.

4. Porque simultáneamente excluye de la modificación tarifaria a otros predios dotacionales que también son de *“propiedad de particulares”* a los que no modifica la tarifa, dejándola en el 6.5, en una subcategoría que dice *“Los demás predios dotacionales de propiedad de particulares tributan a la tarifa del 6.5 por milés”*, es decir que no se denominen clubes pero puedan ofrecer los mismos servicios recreativos, deportivos, sociales, como ocurre con salones de eventos, parques de diversiones o recreacionales privados, grupos aficionados de deportes etc., violando el principio de equidad horizontal protegido repetidamente por las cortes en especial la Corte Constitucional.
5. La tercera distinción tiene que ver con una especie de dotacionales que son bienes fiscales de entidades públicas que no se abren a uso público. La norma los grava a la tarifa del 5 por mil haciendo otra distinción al interior del grupo formado por uso

<sup>6</sup> La literatura científica ha probado desde hace décadas que el ejercicio es la principal intervención no farmacológica para mejorar el bienestar físico y psicológico es el ejercicio siendo estos los principales factores de calidad de vida. Martínez-Vizcaino, V., Gavarró Redondo, J., Reina-Gutiérrez, S., García-Marco, L., Gil-Cosano, J. J., Bizzozero-Porritt, B., ... & Ubago-Guisado, E. (2023). Comparative effects of different types of exercise on health-related quality of life during and after active cancer treatment: A systematic review and network meta-analysis. *Journal of sport and health science*, 12(6), 726-738.

<sup>7</sup> Ding D, Lawson KD, Kolko-Alexander JL, et al. The economic burden of physical inactivity: a global analysis of major non-communicable diseases. *Lancet*. 2015;385(10051):1311-1324. doi:10.1016/S0140-6736(16)30383-x; Marco H, Yarushalmi E, Phillips WC, et al. *The Economic Benefits of a More Physically Active Population: An International Analysis*. Santa Monica, CA: RAND Corporation; 2019.

<sup>8</sup> World Health Organization. *Global Action Plan on Physical Activity 2018-2030: More Active People for a Healthier World*. Geneva, Switzerland: World Health Organization; 2018. <https://www.who.int/docs/default-source/physical-activity/global-action-plan-2018-2030.pdf>.



dotacional, esta vez entre los dotacionales que pueden servir para lo mismo (canchas, salones sociales, siltros de recreación y deporte de una empresa pública como, por ejemplo, el club del Banco de la República), pero en ese caso tampoco se siguen los criterios de uso público (exento) sino de título de propiedad pública (gravados al 5 por mil). Aunque ese no es foco de la demanda, si da noticia de la falta de seguimiento de los criterios y normas legales.

- 6 Calificar con mayor tarifa al "club social, campestre recreativo o deportivo" en verdad introduce un criterio sospechoso que rompe la igualdad tributaria, porque no coincide con ninguno de los criterios tarifarios autenzados por el artículo 4º de la Ley 44 de 1990 (el estrato que no aplica sino a los predios residenciales puesto que se trata de estimar el modo de vida socioeconómico de la vivienda). El área no fue escogida porque ya está considerada en el avalúo; para los únicos predios en los que el avalúo concurre doblemente como base y como elemento de la tarifa son precisamente aquellos que tienen por finalidad ser la sede de un club de propiedad de un ente privado, constituido generalmente como asociación sin ánimo de lucro con lo cual se mezclan dos criterios separados del legislador que no están llamados a concurrir, puesto que la técnica jurídica de los literales del art 4 de la Ley 44 tal como fue modificada por la ley 1450 de 2011, les otorga a cada uno una entidad distinta.

**En el artículo 2 acusado se evidencian dos violaciones muy claras de tipo legal: la primera consiste en la indebida y desigual aplicación del factor de destinación del predio, ya que los demás predios dotacionales de propiedad de los particulares quedan siempre con la tarifa del 8,5 por mil independientemente del avalúo. La segunda, consiste en la desigual aplicación de la categoría de dotación, pues si el uso dotacional fuera la inspiración común de la categorización como se desprende del título de la norma, no se puede admitir por qué se incrementa la tarifa de algunos predios dotacionales de manera injustificada.**

Y si alguien se pregunta por la razón que justifica contar con esta categoría, habrá que contestarle que se refiere a un bien valioso como es la salud mental y física del ser humano que es social por naturaleza y vive en comunidad o colectividad y para lograr esa finalidad requiere de espacios sociales, culturales, deportivos, recreativos o de canchas en las que practicar lo que interesa a su cuerpo y espíritu. Reunirse con sus amigos o con quienes tiene un vínculo familiar, personal, de profesión u oficio, o simplemente vecindad o cualquier otro nexo o afinidad que justifica un uso colectivo de un equipamiento. En términos arquitectónicos los "equipamientos colectivos son lugares en los que se configuran procesos sociales y dan origen a capital social"

La norma acusada disocia el criterio del uso para segregar los clubes del resto del grupo. Con el fin de incrementarles la tarifa del impuesto predial cuando pertenezcan al mismo grupo RESPECTO DEL USO, con lo cual se viola el principio constitucional de equidad y de paso se desincentiva una labor que los particulares han tenido que asumir colectivamente o asociativamente, precisamente porque los equipamientos públicos que mejorarían la calidad de vida no son suficientes para desarrollar los ideales deportivos, culturales, sociales, o de bienestar de todos los grupos.

Podríamos decir a manera de conclusión que los predios destinados al bienestar físico, social o a la recreación y la salud mental, incluidos los clubes y asociaciones de cualquier categoría son virtuosos para la sociedad y deberían tener una tarifa diferencial a la baja, o por lo menos igual a la que soportan los demás equipamientos urbanos. En este caso se viola la autorización legal porque, aun manteniéndose dentro de un rango mínimo y máximo, la propiedad privada de predios dotacionales específicos como los clubes no es un criterio que conduzca a una mayor tarifa si se sigue el derrotero aprobado por la ley. Por tanto, el artículo demandado está viciado de nulidad y debe ser retirado del ordenamiento jurídico.

**SEGUNDO CARGO. LA NORMA ACUSADA VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY ASI COMO EL PRINCIPIO ESPECÍFICO TRIBUTARIO DE EQUIDAD VERTICAL O PROGRESIVIDAD SIN NINGUN CRITERIO DE RAZONABILIDAD.**

Toda diferenciación odiosa rompe el principio de igualdad (art 13) y debe ser rechazada en términos constitucionales, a menos que pueda justificarse en razones de protección de un bien superior para la sociedad, en cuyo caso cabe el test integrado de igualdad para verificar si existen razones que justifiquen la discriminación. La igualdad material es la que interesa en este caso, porque es la que otorga un trato semejante a aquellos que están en condiciones similares previamente a la intervención tributaria.

Cuando el hecho gravado es el mismo (propiedad o posesión de los predios) y los predios sobre los cuales recae el tributo son similares según su uso y sin embargo reciben distinto trato por las normas acusadas, evidentemente hay una violación al principio de igualdad que no se puede ponderar o limitar como en este caso, cuando el criterio de distinción no acierta siquiera en construir una diferencia racional en contra de los predios que un club tiene en su haber. La norma establece que otros predios de recreación o de deporte pueden tener las mismas características e incluso mayor extensión, pero se gravan como predios "dotacionales" puros, con menores tarifas, aun perteneciendo a *negocios privados de recreación*, con ánimo de lucro, como ocurre con los sitios de eventos sociales o parques de diversión privada que quedaron en la segunda categoría estandarizada al 6.5 por mil.

BOGOTÁ, D.C.  
17 DE AGOSTO DE 2011  
CIRCUITO DE PRIMERA INSTANCIA

¿Qué apoyo legal o iustilofósico tiene discriminar dentro del mismo grupo de predios institucionales o de propiedad asociativa si la dispersión tarifaria no puede auscultar la capacidad de cada persona de las que integran la colectividad que lo usufructúa o lo usa?

Y es que la capacidad contributiva denota cómo debe ser el reparto de cargas u obligaciones conforme con la disponibilidad de recursos y patrimonios que permitan que el contribuyente sea gravado según lo que le corresponde (ability to pay). La norma demandada evidencia una vulneración a los principios de justicia y equidad tributaria, que estipulan que los contribuyentes deben contribuir con las cargas del Estado y de la Administración, en condiciones de justicia y equidad, como lo dispone el artículo constitucional violado que cito a continuación:

*"ARTÍCULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades*

**9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad".** (Negrilla fuera del texto)

Se reconoce al legislador un margen de configuración legislativa en materia impositiva para prever diferentes modalidades y alternativas de obligaciones fiscales, y en materia de impuestos territoriales puede proveer criterios para construir tarifas, pero los límites al poder legislativo y a la potestad normativa territorial concurrente están dados, entre otros, por el artículo 95 que se acaba de citar, en las exigencias que se derivan de las teorías de la justicia y equidad. Por eso la Ley 44 de 1990 fijó unos elementos de base gravable y límites tarifarios que correlacionan el uso que la Ley 388 da al espacio urbano, suburbano o de expansión y el POT mantuvo separada la categoría dotacional, como criterio de diferenciador de otras categorías. Esta primera diferenciación es válida en la medida en que no lesiona los principios que limitan la potestad del ente territorial, mientras que las diferenciaciones arbitrarias demandadas claramente chocan con dichos principios y, por ende, exceden la libertad de configuración otorgada por el legislador nacional.

Como se comprobó en el primer cargo, con la tabla transcrita, se grava de manera completamente disímil a contribuyentes del mismo grupo que deberían someterse al mismo trato jurídico. La norma introduce una categorización irrazonable cuando el valor de la propiedad inmueble, que es la base gravable, revela una idéntica capacidad contributiva (iguales avalúos) con otros predios dotacionales de propiedad particular que se dedican a actividades similares, pero que caen en un nivel tarifario estándar del 6,5 por mil. Al otorgarle a capacidades contributivas iguales un trato jurídico distinto, además de violar



El artículo 13 se violan también el art. 96 9 y el art. 363 constitucional en su dimensión de respeto a la equidad horizontal.

No puede alegarse mayor progresividad en el caso de las tarifas de los clubes. De hecho, la progresividad tributaria prevista en el artículo 363 de la Carta realmente se lesiona, porque la cuota aumentada recae sobre entidades sin ánimo de lucro, que no distribuyen utilidades ni aumentan los patrimonios líquidos propios ni de sus socios, afiliados o miembros, debido a que los derechos que se otorgan sobre los activos de la ESAL no son de corte real sino derechos personales de acceso o disfrute que no incrementan de manera alguna la capacidad contributiva. Diseñar como se hizo, alícuotas diferenciales y supuestamente progresivas mezclando el avalúo de bienes de propiedad de un colectivo es regresivo y desestimulante para el interés del colectivo asociado en un club, especialmente cuando las actividades de la asociación cumplen una función benéfica para el distrito en términos de bienestar de sus habitantes y en términos de reducción de los costos asociados a la atención de enfermedades crónicas por el sistema de salud. Desde otra perspectiva, la tributación de las entidades sin ánimo de lucro se rige por unos principios aceptados por todos, que tienen que ver con lo comunitario, lo solidario, las afinidades sociales del ser humano, valores espirituales comunes o simplemente comunidad de intereses deportivos o recreativos.

El principio de igualdad necesariamente involucra por lo menos dos caras: "(i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles;" pero siendo predios dotacionales en régimen privado no los distingue de los demás particulares similares y ni de los bienes de clubes de las entidades descentralizadas.

Lo anterior ha sido reconocido en numerosas ocasiones por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, estableciendo que del principio de igualdad se deriva un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presentan **diferencias constitucionalmente relevantes**, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados. "Los clubes sociales de extranjeros, como el club italiano, colombo libanés, o religiosos como el hebreo, ¿y otros muchos podrían ser discriminados porque lo social en su caso aglutina una comunidad de raza, lengua o religión? La Corte ha reconocido una relación estrecha entre los principios de igualdad en general y el de equidad tributaria, diferenciándose en que el principio de



equidad es una manifestación de la igualdad en el campo impositivo y el de igualdad corresponde a un criterio universal de protección y no discriminación porque un tratamiento diferenciado de los sujetos debería atender un motivo importante superior al mero recaudo, que justifique la diferenciación.

Las instituciones sociales son organizaciones que se caracterizan por promover una cultura estable dentro de la sociedad mediante sistemas, organizaciones, estructuras, normas y tradiciones que proporcionan estabilidad y continuidad a la comunidad de manera que "lo social" en sí mismo es deseable como toda estructura organizacional que preserva valores, tradiciones, costumbres, lenguas, etc. Lejos de ser castigados con impuestos más gravosos, este tipo de entidades debería ser promovido por el cumplimiento de fines que interesan al Estado y redundan en beneficios incluso económicos representados, en este caso, en los ahorros en el sistema de salud y en la preservación de un medio ambiente saludable sin que medie inversión pública para ello.

Los clubes sociales, además de usar los bienes inmuebles para eventos privados, públicos, culturales, deportivos o incluso comerciales según las peticiones de sus miembros o invitados, también incentivan la cultura general y el deporte, en su gran mayoría poseen fundaciones con fines altruistas, a diferencia de los salones privados para eventos y reuniones, con lo cual la forma de cumplir la función social de ofrecer espacios de socialización, recreación, cultura y deporte ofrece a la sociedad un plus de permanencia y repercusión social en los clubes superior a la de otros espacios. En el caso de los clubes campestres, además, se cumple una función ambiental que cada vez es más importante para las ciudades en el contexto del cambio climático. Son espacios verdes mantenidos con dineros privados que en muchos casos, sirven de pulmón de captura de CO2 para los gases emitidos por la ciudad.

La excepción del párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo demandado prueba que la tarifa general que se aplica a otros espacios particulares sociales es también apta para los clubes específicos de propiedad de universidades, cajas, servidores públicos y empresas industriales, pero no explica por qué excluye de esa categoría a los demás "clubes campestres, sociales, deportivos o recreativos" si la propiedad no es un factor de diferenciación sino un factor común del predial. La categorización con tarifa punitiva sin explicación alguna es, en sí misma, una confesión de discriminación que no puede ser aceptada por las honorables cortes.

*"Los clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos de propiedad de entidades educativas, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como de las Cajas de Compensación Familiar, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, utilizados para el desarrollo de su objeto social, estarán gravados con la tarifa general de los predios dotacionales".*

Alcalde  
Municipalidad de Quinones Cruz  
CIRCULO DE NOTARÍA  
NOTARIA QUINON CRUZ

El Concejo Distrital en el debate previo a la adopción de la norma se refiere a que la función pública de los clubes está limitada porque no todos los ciudadanos pueden acceder a sus servicios, es decir no son de acceso público, pero olvida que esa circunstancia tampoco se da en el caso de los servicios prestados por los clubes de propiedad militar o policial y tampoco respecto de las cajas de compensación ni en los clubes universitarios. Adicionalmente, algunas de las funciones públicas benefician al común de los ciudadanos, pues no se requiere ser miembro para disfrutar de la captura de CO2 y la preservación de recursos naturales que, de otra manera, estarían sujetos a construcciones y otros usos. En cuanto los servicios prestados, no se distinguen de otros clubes sociales, deportivos o de profesiones u oficios, que también imponen condiciones o cuotas de acceso que, por cierto no tienen relación alguna con el predio, que es el objeto de un impuesto real como el predial.

Tal como se ha explicado, el artículo 2 discrimina por dos circunstancias ajenas a la realidad objetiva del inmueble primero porque separa a los clubes del resto de predios de la categoría dotacional a la que pertenecen por disposición del POT y de otras normas, y segundo porque introduce para ellos y solo para ellos el rango de avalúo como factor concurrente de cambio de tarifa, pese a que por su naturaleza los predios dotacionales sirven a la comunidad. Concretamente, un predio con un valor de más de 35.000 millones para el uso de 300 socios o de 800 no es comparable con un predio que se usa para un comercio unipersonal sin mayor impacto colectivo. Dicho de otra forma, la norma niega el valor del criterio legal de uso denominado dotacional y castiga las actividades que promueven derechos constitucionales como la salud, el medio ambiente sano y el derecho de asociación.

Ahora, si bien el Concejo no desvirtúa la función social de los clubes, si fundamenta el aumento tarifario buscando un trato más "progresivo" en comparación con usos diferentes del suelo, como el uso comercial. Al respecto, la diferenciación de tarifas entre los predios de uso comercial y los predios de uso dotacional, que muestran una tarifa un poco inferior para los bienes de uso dotacional, tiene su justificación precisamente en que estos predios permiten *"el desarrollo de las funciones sociales y de prestación de los servicios tendientes a asegurar el acceso a los derechos fundamentales, sociales y culturales, para el desarrollo individual y colectivo, el cual puede ser ofertado por el sector público y/o privado"*.<sup>9</sup>

En resumen, el predial es un impuesto real que debe atender a las características de los inmuebles en sí mismos y por eso su uso como común denominador de una tarifa es adecuado además de legal. Por contraste, si los propietarios son ESALES, universidades, cajas, o personas privadas eso no debería, en derecho influir en la creación de una

<sup>9</sup> Secretaría distrital (2024). Glosario de áreas de actividad y usos. Disponible en <https://www.sdt.gov.co/sites/default/files/2024/05/16/gllf>

tributación superior porque se forma una distinción arbitraria y por ello inconstitucional que conduce a un tratamiento inequitativo en comparación con los demás sujetos pasivos del impuesto predial



**TERCER CARGO: VIOLACIÓN AL DERECHO DE ASOCIACIÓN INCLUIDO EN EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE LEJOS DE PROMOVER LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS QUE SE DESARROLLAN EN LOS CLUBES SOCIALES DEPORTIVOS Y RECREACIONALES TIENDE A LA REGRESIÓN EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, COMO LOS DE BIENESTAR, RECREACIÓN, DEPORTE, SALUD MENTAL, EN CONCORDANCIA CON LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD CONSAGRADOS EN EL ART 16 CORRELACIONADO CON EL 52 QUE CONSAGRA EL DERECHO AL EJERCICIO DEL DEPORTE SUS MANIFESTACIONES RECREATIVAS, COMPETITIVAS Y AUTÓCTONAS COMO PARTE RELEVANTE DEL PROCESO DE EDUCACIÓN Y DE BIENESTAR DE NIÑOS, ADOLESCENTES Y ADULTOS .**

El artículo 38 de la Constitución política de Colombia establece que:

*"ARTÍCULO 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad"*

Por su parte el artículo 16 dispone

*"ARTÍCULO 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico".*

El artículo 52 de la Carta dispone:

**"ARTICULO 52** El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social. **Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.**

Luego el Estado debe propender por el desarrollo social de los individuos agrupados, sin que sea dable imponer limitaciones adicionales como las referidas a una mayor carga en razón del tipo de corporación, fundación o asociación puesto que el predio que se usa en ese propósito en todo caso tiende al bienestar de las personas dentro de su entorno social, al desarrollo deportivo, la salud mental y otros ejercicios autónomos de la personalidad.

NOTARIA QUINONES CRUZ  
CIRCULO DE NOTARIOS

Para el doctrinante José Ignacio Narváez García las asociaciones son uniones voluntarias organizadas:

*"Las asociaciones se constituyen y funcionan con arreglo a las disposiciones que para las corporaciones contiene el Código Civil, aunque algunas están sujetas a regímenes específicos. Pero el común denominador de la asociación – que es el género – y de la sociedad – que es una de sus especies – reside en que **son uniones voluntarias, duraderas y organizadas, de personas que tienen en mira la consecución de un fin utilitario. (...) son uniones organizadas porque la coordinación de esfuerzos individuales en pos de la finalidad común superior exige órganos que faciliten la formación de voluntad social y dirijan su cumplimiento; (...)**"*

Tratándose de las asociaciones sin ánimo de lucro, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 10 de agosto de 1997, las definió como:

*"Pluralidad de personas que reúnen sus esfuerzos y actividades para una finalidad **no lucrativa, sino de orden espiritual o intelectual o deportivo o recreativo**"*

Ahora, la ausencia del ánimo de lucro se traduce en que la finalidad de la asociación no sea la de repartir entre sus asociados las utilidades que de la misma resulten, aunque disponga de ingresos que se reinvierten en el objeto común.

Los artículos demandados del acuerdo 897 de 2023, vulneran este derecho a la libre asociación, en cuanto castigan el simple hecho de asociarse para adquirir y disfrutar principalmente de un inmueble dedicado servir de sede del club, alrededor de la cual giran sus actividades sociales, deportivas o recreativas, al gravarlos de forma más onerosa sin justificación jurídica, simplemente por el hecho de constituir una asociación. La verdadera intención que se advina del desarrollo de los debates del proyecto es el prejuicio contra este tipo de asociaciones porque sus socios eventualmente pueden ser "adinerados" y la política pública se vuelve "vengativa" frente a esa circunstancia que, repetimos, es ajena a los impuestos reales como el predial. Ya los clubes, hace mucho se transformaron y no son cotos masculinos de caza y exhibición sino instituciones modernas con una gobernanza corporativa democrática, para el bienestar de quienes quieran acceder a las membresías y desarrollar propósitos comunes, en sana convivencia.

De la redacción de los artículos demandados se evidencia que la segregación que hace la norma distrital demandada en los artículos 2 y 3 del acuerdo, persigue tomar una mayor cuota impositiva de los clubes, en comparación con cualquier otra persona natural o jurídica que desarrolle exactamente el mismo uso del suelo, porque los predios colectivos o individuales deportivos o recreativos o de bienestar social privados pagan la tarifa estándar

del 8.5 por mil mientras que los clubes pagan la tarifa más gravosa que va hasta el 10 por mil.

De lo anterior se evidencia que el aumento en la tarifa del impuesto predial busca castigar la unión de ciertas personas en una asociación denominada "club" y no el uso o destinación de los inmuebles, pues cualquier otro predio que tenga fines sociales, recreativos o deportivos que no se denomine "club" no está afectado con esta tarifa diferencial tan onerosa como injusta.

Esto, además de vulnerar el principio de justicia y equidad tributaria como se expuso en el cargo anterior, desestimula la asociación en colectividades no lucrativas.

Se ataca groseramente el derecho de libre asociación para el desarrollo de las actividades propias de la vida en común que la Constitución dice garantizar. En este sentido, aunque se permite formalmente el funcionamiento de clubes, se desestimula a actividad asociativa porque solo para los clubes se establece la tarifa incremental del 10 por mil que equivale al 1 % del valor de ese bien patrimonial (bruto). En 10 años la ciudad toma el 10 por ciento de la propiedad en una especie de expropiación controlada, pudiendo desencadenar la disolución de la asociación que carecería de un lugar físico, esencial para reunirse.

El derecho de asociación consiste en la libertad de todos los habitantes de una comunidad para conformar, por sí mismos o con otras personas, entidades que tengan una personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes; el objeto y finalidad del club esté en manos de los miembros, siempre que sea lícito.

La libertad de asociación tiene un papel esencial en la conformación de las democracias modernas, pues expresa la posibilidad de constituir agregados interpersonales de intereses, que tengan reconocida una personalidad jurídica. Por medio de las asociaciones las personas añaden un elemento importante a su convivencia y pueden expandir su horizonte vital, participando con otras personas en la consecución de ciertos fines. La participación asociativa incrementa el sentimiento cívico de los ciudadanos, les permite incidir de forma más directa en las decisiones importantes de su comunidad y refuerza los vínculos amistosos o familiares. La participación asociativa es una de las formas más importantes de creación de lo que se ha denominado el capital social por ese es un elemento renunciable de la democracia pluralista o de la "Constitución del pluralismo".

Como el acto acusado pretende en verdad restringir el ejercicio de un derecho fundamental como el de igualdad o el de asociación, so pretexto de recaudar impuestos ha de estar debidamente fundamentado en la justicia que promueve y en la función del tributo, sin poner en riesgo el núcleo esencial del derecho fundamental. Los impuestos no destruyen los



derechos fundamentales, sino que los deben proteger adoptando medidas de aliento para que continúen su labor. El ejercicio de la potestad normativa complementaria del Concejo puede ser inconciliable con los valores y principios superiores que protege nuestro ordenamiento jurídico. Las asociaciones sin ánimo de lucro no deben sacrificar su finalidad social ni sus instrumentos o activos fijos para desarrollarlas y si existen intervenciones normativas deben obediencia a los intereses protegidos por la Constitución y las leyes

Esta medida de incremento en el impuesto predial si genera una afectación considerable en las asociaciones cuyo objeto se ejecuta como los clubes campestres, deportivos o recreativos o sociales, al tratarse de entidades que aún están en proceso de recuperación económica post pandemia, por ser una de las actividades más afectadas por el cierre de actividades y el aislamiento social que mermó las finanzas de los clubes de manera importante. Desincentivar las actividades deportivas que promueven los clubes campestres, sociales, recreativos y/o deportivos generaría una grave afectación a la ciudad y al país, en materia de empleo (3000 empleos directos); en deporte, porque en estos clubes donde se han formado varios de los deportistas que han enaltecido a Colombia a nivel internacional en la salud, pues las actividades de ejercicio físico que se realizan en estos predios reducen significativamente el riesgo de enfermedades crónicas y benefician la salud mental; y en el bienestar medioambiental y protección de los ecosistemas de Bogotá puesto que se custodian extensas reservas y lagos. Pero si se gravan como clubes existirá una presión a la enajenación o construcción de algunas de estas áreas con el propósito de hacerlas más rentables para pagar el tributo, a costa de la desaparición de importantes espacios verdes generadores de oxígeno para la ciudad de Bogotá.

Semejante sacrificio al derecho de asociación no es proporcional al fin recaudatorio. Si nos atenemos a lo expuesto por los Concejales ponentes y recalcado por varios Concejales, el recaudo conseguido con esta medida es muy bajo respecto de los montos del presupuesto con el que normalmente opera el distrito.

En ese sentido, el concejal Juan Javier Baena, quien votó a favor del Acuerdo expuso claramente que el recaudo no sería tan significativo frente al sacrificio.

*"el recaudo es muy bajo (...) hablamos de un recaudo aproximado cuando entre a full la tarifa de entre 8.500 y 8.700 millones de pesos, se roban más en dos segundos en la Distrital. El recaudo es demasiado bajo, entiendo yo que sea un mensaje que debe darse, ¿pero que esto sea significativo, que vaya a cambiar las finanzas de la ciudad, como para en unas extras dedicarnos al Concejo a esto?"*

*"(...) quiero poner esto en las justas proporciones, y creo que este es un punto de honor del Concejal Diego y que quiere sacar, y eso no es condenable ni hay que señalar. La sería está obsesionado con que hay que traer el tema de los clubes porque Claudia López le da*

*la venia, no sé si es un tema de campaña de Claudia López o de Diego Laserna que no va a cambiar la vida de los bogotanos yo creo que no.*

*Mi mayor observación respecto del proyecto es que finalmente es un mensaje que se da a la ciudadanía pero que es muy poco trascendental para las finanzas del distrito"*

La evidencia incontestable del ánimo arbitrario de la reforma se aprecia desde el primer debate de los proyectos de acuerdos 182 y 205 de 2023, que luego se convertirían en el Acuerdo 897 de 2023 en declaraciones que asumen una capacidad no probada que debería ser gravada en mayor medida.

El propio Secretario de Hacienda, el doctor Juan Mauricio Ramírez Cortés argumentó en un sitio lógico que se consultaba la capacidad, pero no explicó que se trataba de los clubes contribuyentes y parecía pensar en los miembros que, como se explicó anteriormente, no son los propietarios de los predios en los que operan los clubes:

*"Hay dos principios que sustentan esta propuesta: Un principio de equidad en primer lugar que es una manifestación del principio de igualdad, en el campo impositivo y sobre todo un principio de progresividad **que revisa la capacidad contributiva de los contribuyentes, con el fin de establecer las cargas que pueden soportar.** entonces uno diría que estos casos, **estos sujetos contribuyentes tienen una mayor capacidad de pago y por ende podrían estar contribuyendo en un mayor grado"***

En el mismo error incurra el Concejal Nelson Cubides quien expuso el proyecto en torno a la mayor capacidad de pagar, pero porque recibe "más ingreso" cuando el club no recibe ingresos o riqueza por el predio sino por el mantenimiento de la infraestructura que es otro concepto, y además no reparte excedentes. Llama la atención también que mencione la necesidad de no discriminar a ningún tipo de contribuyente o grupo particular, cuando justamente este es el resultado de los artículos que se demarcan en este escrito. Este Concejal adujo lo siguiente:

*"En esos principios de progresividad tributaria, hay un principio especial que denominamos el principio de equidad tributaria, que es sobre la cual se basa la esencia de este proyecto y es que, tengamos impuestos que sean justos, que sean equitativos, para todos los contribuyentes, pero también que se **haga en torno a la capacidad de pagar esos impuestos y en también en esos criterios que todos conocemos de que quien tiene más ingresos o quien tiene más riqueza debe contribuir en esa misma proporción para tener un mayor pago de esos impuestos,** pero también que no se discrimine a ningún tipo de contribuyente o grupo particular"*





concepto, y además no reparte excedentes. Llama la atención también que mencione la necesidad de no discriminar a ningún tipo de contribuyente o grupo particular, cuando justamente este es el resultado de los artículos que se demandan en este escrito. Este Concejal adujo lo siguiente:

*"En esos principios de progresividad tributaria, hay un principio especial que denominamos el principio de equidad tributaria, que es sobre la cual se basa la esencia de este proyecto y es que, tengamos impuestos que sean justos, que sean equitativos, para todos los contribuyentes, pero también que se haga en torno a la capacidad de pagar esos impuestos y en también en esos criterios que todos conocemos de que quien tiene más ingresos o quien tiene más riqueza debe contribuir en esa misma proporción para tener un mayor pago de esos impuestos, pero también que no se discrimine a ningún tipo de contribuyente o grupo particular"*

El Concejal Libardo Aspilla Lara quien estuvo plenamente de acuerdo con la medida, la avaló con argumentos similares, sin penetrar en el tipo de asociación sin ánimo de lucro que no se enriquece con el predio:

*"estamos hablando de un tema de progresividad tributaria, eso en las sociedades modernas es lo que impera, miremos los ejemplos en cualquier ciudad importante del mundo **quienes más tienen más contribuyen**"*.

La progresividad a la que se refieren estos concejales es la que se predica de los impuestos personales, a saber, el impuesto de renta y el de patrimonio, o, en el caso de los entes territoriales, el de industria y comercio. En los impuestos reales como el predial, la capacidad contributiva y la progresividad están dadas por factores como el área y uso del suelo independientemente de quiénes usen dicho predio. En realidad, la capacidad contributiva detrás de la persona jurídica no se predica de los aportantes, socios o afiliados de clubes campestres, sociales, deportivos y/o recreativos, porque el predial debe gravar el inmueble con independencia de la titularidad de la persona sin ningún sesgo en contra de grupos sociales o de contribuyentes asociados para lograr las metas comunes. En realidad, se observa que lejos de apoyarse en un fundamento teórico o en uno práctico de mayor capacidad de los clubes, se pensó equivocada y atropelladamente que los socios eran propietarios acaudalados y en el discurso ideológico que predica que "nada pasa si no se les permite el libre desarrollo de la personalidad", lo que no es aceptable bajo el ordenamiento constitucional colombiano.

La norma acusada conlleva a un desestímulo a los predios que pertenezcan a asociaciones que sean clubes sociales o deportivos, cuando el tributo sobre el que recae la nueva tarifa debería simplemente pagar en función del uso con una tarifa proporcional al mayor avalúo, sin importar la denominación de la forma asociativa ni las calidades de los usuarios del predio.

No obstante, de acuerdo con el mismo secretario de Hacienda y algunos Concejales, la



finalidad de la norma atiene a las cualidades subjetivas e individuales de los socios y el incremento se debe simplemente a la creencia de que estas personas -los asociados que usan una propiedad colectiva de propiedad del club- tienen mayor capacidad contributiva con otras riquezas distintas de la que se grava lo que verdaderamente viola también la estructura y naturaleza real del tributo.

La finalidad de la norma **no es legítima** dentro del test de igualdad, aun en su versión leve porque genera una discriminación con otros predios dotacionales de propiedad de particulares en contravía con el carácter real que predica la norma superior. El impuesto predial no recae sobre los ingresos o sobre el patrimonio global del sujeto pasivo sino sobre una porción censual concentrada en los derechos reales de propiedad, posesión con ánimo de señor o dueño y de usufructo. Luego la norma pretende gravar más de lo que la norma legal permite gravar puesto que establece una suerte de presunción de capacidad o riqueza de los clubes como propietarios inscritos más allá del derecho sobre la tierra que en la norma demandada se enlaza con un titular específico que a los ojos de los ideólogos de la norma merecen pagar más debido a sus ingresos o posición social, que son factores que no deberían interferir en los impuestos reales. La progresividad del sistema tributario se imprime es en los impuestos personales, que permiten tratamientos diferenciados pero proporcionales, como lo ha enseñado la Corte Constitucional cada vez que ha analizado el principio de equidad como igualdad o como progresividad o como justicia del caso concreto.

Otro aspecto no menos importante para demostrar la arbitrariedad de la medida tiene que ver con la ausencia de algún tipo de estudio sobre la realidad económica de los clubes, según sus estados financieros, especialmente la situación de los ingresos con los que se pagan los tributos, que apenas resultan costeadando los gastos propios de la asociación precisamente porque no se tiene aptitud licrativa o mayor capacidad, de manera que es un contrasentido afirmar que se tiene "mayor capacidad contributiva". Este no es un tributo a la tenencia de acciones de un club, que también sería de dudosa constitucionalidad, pero el Concejo Distrital usó el camino oculto de gravar la relación del miembro o asociado con el predio como si se tratara de una sobretasa patrimonial al derecho personal de acceso al club.

Tan evidente fue la desviación de poder que permite probar la última línea argumentativa que para proferir el acuerdo parte del debate del Consejo se centró en estudiar el costo de adquirir acciones a los clubes más prestigiosos y el costo mensual de sostenimiento de la operación del ente razonamientos definitivamente ajenos a la concepción del impuesto predial que grava la propiedad como riqueza y lo justifica en el costo de la de la infraestructura de un municipio. La desviación de poder se comprueba en varias intervenciones pero principalmente en la del Concejal ponente Nelson Cubides que presenta un documento con el precio de la acción y valor de sostenimiento de cada uno de los clubes más grandes de la ciudad para concluir lo siguiente:

*"Pertener a un club tiene unos costos absolutamente importantes por ejemplo en promedio hemos sacado el cálculo de cuánto cuesta en promedio pertenecer al club*

*hoy si usted quiere pertenecer a un club de estos estamos hablando de una membresía de cerca de 151.7 millones de pesos la entrada y el sostenimiento mensual de cerca de 2.3 millones de pesos\**

Brevemente, la capacidad contributiva de los socios ya se grava a través de impuestos personales como el impuesto de renta, patrimonio e industria y comercio, de manera que al predial le corresponde únicamente consultar la capacidad del terreno independientemente quién lo usa. Ahora bien, simultáneamente con la implementación del catastro con enfoque multipropósito, este doble incremento (tarifa y base) podría resultar realmente confiscatorio para los sujetos pasivos que siguen siendo las entidades sin ánimo de lucro constituidas como clubes, al menos formalmente, pero más que ellos los afiliados o miembros de esa colectividad son los que terminan siendo afectados en sus derechos de recreación, asociación libre desarrollo de la personalidad y derecho al deporte y por medio del deporte mantener condiciones de salud. En ese sentido, el impuesto predial está incrementando por doble vía, por el avalúo y por la tarifa, configurando un castigo injusto y violatorio de los derechos legales y constitucionales de los clubes.

Los antecedentes de la norma indican que se trataba de una motivación política que tampoco buscaba realmente un recaudo relevante en la financiación pública sino enviar un mensaje ilegal e inconstitucional de castigo o desestímulo a la existencia de las asociantes de ciertos grupos sin observar los derechos fundamentales que se protegen permitiéndoles existir.

## VI. PRUEBAS

Como fundamento de lo narrado en los hechos de la demanda y para que obren a mi favor, solicito tener en su valor legal y tenor las siguientes pruebas, todas de carácter documental, aportadas y que, por razón de la naturaleza del presente proceso, constituyen el único medio de prueba ejercitado:

1. Copia auténtica del Acuerdo 897 expedido por el Concejo Municipal de Bogotá
2. Grabaciones de los debates

<https://www.youtube.com/watch?v=DagtJpKoxxY&t=561s>

<https://www.youtube.com/watch?v=-vjuYLLcxDc>

[https://www.youtube.com/watch?v=1Wx\\_OkVoVvM&t=1320s](https://www.youtube.com/watch?v=1Wx_OkVoVvM&t=1320s)

## VII. ANEXOS

1. Copia de la demanda y sus anexos para el traslado al Ministerio Público y al demandado.
2. Escrito separado de solicitud de suspensión provisional
3. Copia de la demanda para el archivo del Despacho



## VIII. NOTIFICACIONES



### **Demandantes**

En mi calidad de demandante, recibimos notificaciones en la Secretaría del Honorable Tribunal y en la Carrera 9 A No. 99-02 Oficina 502 A, teléfono (1) 6182883, en Bogotá D.C. Recibimos notificaciones electrónicas a la dirección de correo electrónico [qc@quinonescruz.com](mailto:qc@quinonescruz.com)

### **Demandado**

El Distrito Capital de Bogotá representado legalmente por el señor Alcalde, doctor Carlos Fernando Galán, o quien haga sus veces, puede ser notificado en la Carrera 8 No. 10 - 65 de la ciudad de Bogotá. Así mismo, la dirección electrónica para efecto de notificaciones judiciales [notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co)

### **Ministerio Público:**

Podrá ser notificado en la Carrera 5ª No. 15-60 de Bogotá D.C., donde queda ubicado el Centro principal de Atención al Público (CAP) de la Procuraduría General de la Nación (teléfono +571 6878750) y en la dirección electrónica para efecto de notificaciones judiciales: [procesosjudiciales@procuraduria.gov.co](mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co)

## **ENVÍO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS DE LA DEMANDA Y SUS ANEXOS**

Se resalta que, de conformidad con el Artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, esta demanda y sus respectivos anexos fueron enviados por medios electrónicos a los demandados

Cordialmente,

**LUCY CRUZ DE QUIÑONES**  
C.C. 41.581.364 de Bogotá  
T.P. 15.452 del C.S.J



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
NOTARIA QUINTA DE BOGOTÁ D.C.

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE  
CONTENIDO Y FIRMA

ANTE EL ELIOT ALEXANDER PAEZ CORTES NOTARIO  
DE BOGOTÁ D.C. Compareció

**CRUZ DE DUNONES LUCY**

quien se identificó con C.C. 41691384

y declaró que reconoce la firma que aparece en el presente documento  
como suya y que el contenido del mismo es cierto.

Ingrese a [www.notariaentreea.com](http://www.notariaentreea.com) para verificar  
este documento.

Bogotá D.C. 2024-06-07 14:47:58

DILIGENCIA FUERA  
DEL DESPACHO

NOTARIA  
1  
QUINTA



Ced. No.



