



*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No 5*  
*Magistrado Ponente: Néstor Arturo Méndez Pérez*

Tunja, febrero veinticuatro (24) de dos mil veintiuno (2021)

Demandante: Personería de Sogamoso

Demandado: Municipio de Sogamoso y otros

Expediente: 15759-33-33-002-**2020-00075**-01

Medio de control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos

1. Decide la Sala recurso de apelación presentado por el demandante contra la sentencia proferida el 16 de diciembre de 2020 por el Juzgado Primero Administrativo de Sogamoso que denegó por improcedente la acción de cumplimiento de la referencia.

**I. ANTECEDENTES.**

**I.1. La demanda (Archivo 1):**

2. El demandante, Personero Municipal de Sogamoso, solicitó se haga cumplir el artículo 2º de la Ley 1995/19, que establece límites al impuesto predial unificado catastral<sup>1</sup>. Dijo que el Municipio de Sogamoso suscribió, el 25 de julio de 2019, dos contratos<sup>2</sup> con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, para realizar la actualización catastral de los predios de la zona urbana del municipio<sup>3</sup>; que en la Personería se ha recibido denuncias sobre incrementos en el impuesto que oscilan entre 50 y 500 por ciento, y que constató el incumplimiento de la norma por parte del municipio.

---

<sup>1</sup> Artículo 2º. Límite del Impuesto Predial Unificado. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del IPC+8 puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado.

Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de máximo 50% del monto liquidado por el mismo concepto el año inmediatamente anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.

Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

(...)

<sup>2</sup> No.5139 IGAC y No. 20190737 Municipio de Sogamoso de junio 25 de 2019

<sup>3</sup> El objeto del contrato consistía en: "Prestar el servicio público catastral en la operación técnica y administrativa para la actualización de la formación catastral zona urbana del municipio de SOGAMOSO"

3. Explicó que la personería, envió oficio<sup>4</sup> al Alcalde Municipal para constituirlo en renuencia, y que éste respondió (Archivo 6), señalando que la norma invocada solo es aplicable a quienes ya hubieran pagado el impuesto luego de la actualización catastral.

4. Afirmó que el municipio interpretó y aplicó erróneamente la norma, pues no estudió las circunstancias descritas en sus incisos 2º y 3º, y demandó:

*Me permito solicitar el cumplimiento de la Ley 1995 de 20 de agosto de 2019 así: PRETENSIÓN PRINCIPAL: ÚNICA PRINCIPAL. Solicito señor Juez se aplique en su totalidad el artículo segundo de la ley 1995 de 2019 que reza:*

*(...)*

*En ese sentido se ordene al Municipio de Sogamoso efectúe la reliquidación de los impuestos prediales de la vigencia 2020 y prever los mecanismos de devolución de saldos a favor que correspondan. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS.*

*Bajo el presupuesto que no prospere la pretensión principal solicito se acceda a las siguientes pretensiones subsidiarias:*

*PRIMERA SUBSIDIARIA. Se dé cumplimiento al inciso primero del artículo segundo de la ley 1995 de 2019:*

*(...)*

*En ese sentido se ordene al Municipio de Sogamoso efectúe la reliquidación de los impuestos prediales de la vigencia 2020 y prevea los mecanismos de devolución de saldos a favor que correspondan.*

*SEGUNDA SUBSIDIARIA. Se dé cumplimiento al inciso segundo del artículo segundo de la ley 1995 de 2019 que a la letra reza:*

*(...)*

*En ese sentido se ordene al Municipio de Sogamoso efectúe la reliquidación de los impuestos prediales de la vigencia 2020 y prevea los mecanismos de devolución de saldos a favor que correspondan.*

*TERCERA SUBSIDIARIA. Se dé cumplimiento al inciso tercero del artículo segundo de la ley 1995 de 2019 que a la letra reza:*

*(...)*

*En ese sentido se ordene al Municipio de Sogamoso efectúe la reliquidación de los impuestos prediales de la vigencia 2020 y prevea los mecanismos de devolución de saldos a favor que correspondan. (Págs. 9-11 Archivo 1).*

## **I.2. Contestación de la demandada.**

### **I.2.1. IGAC (Archivo 31).**

5. Sostuvo que la tarifa del impuesto predial es fijada por el Concejo Municipal y su recaudo lo efectúa el municipio, y, entonces, el IGAC no es responsable del

---

<sup>4</sup> No. 20201700030252 de 10 de marzo de 2020 (Archivo 14).

cobro ni de la modificación de dicho impuesto. Señaló que esa entidad entregó al municipio -el 14 de enero de 2020<sup>5</sup>- los productos de la ejecución del contrato No. 20190737 de 25 de julio de 2019<sup>6</sup>, cuyo objeto consistió en la actualización de la formación catastral de la zona urbana de Sogamoso y que la responsabilidad en cuanto a revisión de avalúos es del municipio. Solicitó “(...) *se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva de este instituto, pues a quien corresponder cumplir con los lineamientos establecidos en el artículo 2.º de la Ley 1995 de 2019, en cuanto al límite del impuesto predial unificado, es al municipio de Sogamoso y no al IGAC.*” (Pág. 5 Archivo 31).

### **I.2.2. Municipio de Sogamoso (Archivo 32)**

6. El municipio se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Indicó que en 2018 contrató con el IGAC la actualización catastral<sup>7</sup> y que con base en los productos obtenidos se expidió el acuerdo No. 057/18 que acogió las modificaciones catastrales. Señaló que el artículo 2º de la Ley 1995/19 se aplica a los predios que ya hubiesen cancelado el impuesto conforme a la actualización, y que los predios a que refiere el demandante venían cancelado el tributo sin la actualización, y que en caso de accederse a las pretensiones de la demanda se afectaría la estabilidad financiera de la entidad, que dejaría de recibir 8500 millones, sin contar 1000 millones que costó la actualización catastral y el hecho de que los recursos recaudados por concepto de impuesto predial 2020 ya fueron ejecutados. Formuló como argumento de defensa y excepciones: “*Cumplimiento de la Ley*”, “*Debida interpretación de la Ley*” y “*Reducción de tarifas de recursos en materia tributaria*”.

## **II. SENTENCIA IMPUGNADA.**

7. Mediante sentencia de 16 de diciembre de 2020 (Archivo 43) el Juzgado 1º Administrativo de Sogamoso decidió “*negar por improcedente la acción de cumplimiento*”.

---

<sup>5</sup> Mediante oficio 5152020EE186.

<sup>6</sup> El IGAC, refirió los siguientes productos: “(i) la Resolución número 15-000-125-2019 de 20 de diciembre de 2019, por medio de la cual se aprueba el estudio de zonas homogéneas físicas, geoeconómicas y el valor de los tipos de edificaciones de la zona urbana del municipio de Sogamoso; (ii) la Resolución número 15-000-126-2019 de 23 de diciembre de 2019, por medio de la cual se clausura la actualización catastral, disponiendo la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y se determina la vigencia fiscal de sus avalúos; y (iii) la Resolución número 1515 de 1 de diciembre de 2019, por la cual se ordena el cierre temporal del sistema catastral.” (Pág. 3 Archivo 31).

<sup>7</sup> En la contestación de la demanda se informó que en el año 2018 se celebró contrato para la adecuación de los predios del perímetro urbano, suburbano y rural del municipio, como producto se obtuvo la modificación a 5258 y que, en el año 2019, se suscribió otro contrato con el IGAP con el objeto de contar con la actualización de la formación catastral urbana, cuyos productos se utilizan para la liquidación del impuesto predial para la vigencia 2020.

8. Ello por cuanto encontró que la norma cuyo cumplimiento se pide no contiene una obligación inobjetable, imperativa, clara y exigible, pues -señaló- hay discusión sobre la alegada concurrencia de las condiciones de aplicación de la disposición, cuya definición implicaría -entonces- la adjudicación de derechos, asunto ajeno al ámbito de la acción de cumplimiento. Agregó que los ciudadanos que estiman indebidamente aplicada la norma -por errónea interpretación- deben recurrir en reconsideración y, eventualmente, pedir a la judicatura la anulación de las liquidaciones oficiales del impuesto (por ahora dotadas de legalidad presunta) y el restablecimiento de sus derechos. Finalizó señalando que el actor no acreditó circunstancias que habilitaran la excepcional procedencia de la acción, a pesar del incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

### **III. IMPUGNACIÓN**

9. La Personería apeló (Archivo 45). Señaló que el a quo, so pretexto de la improcedencia de la acción- no estudió los argumentos con base en los cuales se muestra que hubo errónea interpretación del municipio sobre la Ley 1995/19, ni evaluó el material probatorio allegado. Dijo que es clara en la norma la *“intención del legislador”* de aliviar la carga de los contribuyentes, por lo que no puede negarse que hay en ella un mandato inobjetable e imperativo que no admite interpretación por parte de la administración. Agregó que se dejó de lado las pretensiones subsidiariamente planteadas; que el Juzgado desatendió el rol que le compete en cuanto a asegurar el cumplimiento de la ley; y que los sustentan la acción son hechos *“de altísima relevancia social y jurídica que afectaron cerca de 10000 predios y que se suscitan por la indebida interpretación de la Ley 1995 de 2019”*, por lo que *“(m)ás allá de que una u otra parte tengan la razón, el deber funcional del juez impone una resolución de fondo que permitan disipar las dudas e inconformidades en miras de procurar la armonía social como aspiración de la administración de justicia”*. La Ley, agrega, contiene una acción afirmativa en favor de grupos de población *“con mayor vulnerabilidad”*, la cual es incumplida tanto por la administración cuanto por el juez *“que no procura su cumplimiento”*. Concluye pidiendo que se revoque el fallo, para acceder a las pretensiones planteadas en la demanda.

### **IV. CONSIDERACIONES**

10. Corresponde a la Sala, para resolver el recurso, definir si la decisión impugnada, de tener por improcedente la acción de cumplimiento por cuanto el

artículo 2º de la Ley 1995/19 no contiene un mandato imperativo e inobjetable, se ajusta a derecho.

11. En gracia de claridad, anticipa la Sala su conclusión en el sentido de que ello es así, y de que, por tanto, habrá de confirmarse la decisión apelada. A la misma se arriba tomando en consideración las siguientes razones:

12. La acción de cumplimiento exige para su prosperidad la concurrencia de condiciones legislativamente establecidas, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>8</sup>:

*(...) para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:*

*i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º).*

*ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).*

*iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.*

*iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).*

---

<sup>8</sup> Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barrero. Sentencia de 9 de mayo de 2019. Radicado: 08001-2333-000-2019-00089-01.

13. Sobre la naturaleza de los mandatos cuyo cumplimiento puede ser promovido por esta vía, puntualizó esa Corporación<sup>9</sup>:

*En esta medida, resulta pertinente manifestar que, en relación con la existencia de un mandato claro, expreso y exigible, esta Sala en sentencia de 3 de septiembre de 2014, señaló que:*

“Aunque la finalidad de la presente acción es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, no es posible a través de esta ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato *‘imperativo e inobjetable’* en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad”.

14. Y, en forma contundente, ha explicado<sup>10</sup>:

*Visto lo anterior, la Sala habrá de rechazar por improcedente la acción incoada, por cuanto la acción de cumplimiento se encuentra prevista para ordenar el acatamiento de una norma o un acto administrativo que contenga una obligación clara y precisa, cuyo incumplimiento implique el desconocimiento de un derecho que no se discute, es decir, está prevista solamente para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o acto Administrativo.*

*Por consiguiente, el juez que conoce de una acción de cumplimiento no puede convertirla en acción contenciosa y entrar a discutir y a establecer el derecho, tal y como lo ambiciona el actor en el caso sub judice, pretendiendo que se ordene a la entidad demandada la reconexión inmediata del servicio telefónico, y el suministro del duplicado de la factura excluyendo el valor en reclamación.*

15. Si la existencia del derecho -o su alcance, o las condiciones de su activación, etc.- es discutible, el asunto revela su carácter contencioso -y no meramente ejecutivo, como es preciso para que proceda su trámite por vía de acción de cumplimiento-, y conlleva la improsperidad de su control por esta senda, pues el mismo ha de buscarse por la vía principal y no por la subsidiaria. Sobre el tema dijo el Consejo de Estado en sentencia de 11 de octubre de 2017, al definir asunto similar al sub judice (liquidación de impuestos)<sup>11</sup>:

---

<sup>9</sup> Sección Quinta. C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 21 de abril de 2016 Radicación número: 85001-23-33-000-2016-00009-01(ACU).

<sup>10</sup> Sección Cuarta. C.P. Delio Gómez Leyva. Sentencia de 5 de febrero de 1999. Radicado: ACU-562.

<sup>11</sup> Sección Quinta. C.P.: Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 11 de octubre de 2017 Radicado: 44001-23-33-000-2017-00156-01(ACU)

*De igual forma, esta Sección en reiterada jurisprudencia ha desarrollado "... la existencia de otro mecanismo judicial", como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable.*

*Así, en sentencia de 24 de mayo de 2012, se reiteró como "... la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio".*

16. Pues bien: en el caso concreto aquí analizado no hay un mandato "*imperativo e inobjetable*", que pueda ser objeto de simple orden de ejecución. Así lo pone de presente la propia demandante, cuando admite el carácter discutible de la interpretación de la norma (pues hace radicar su inconformidad con la administración en una "*errada interpretación*" que esta hace de la misma) y cuando plantea el asunto de determinar su alcance como de naturaleza contenciosa: "*(m)ás allá de que una u otra parte tengan la razón, el deber funcional del juez impone una resolución de fondo que permitan disipar las dudas e inconformidades en miras de procurar la armonía social como aspiración de la administración de justicia*".

17. Esa resolución de fondo es lo que no resulta viable por vía de acción de cumplimiento, que -según se dejó expuesto- no puede utilizarse para desplazar al juez natural del conocimiento de los asuntos de su competencia. Así que, concluye la Sala, la decisión del a quo es la que correspondía proferir en derecho. Y, por tanto, se confirmará. Antes, sin embargo y para responder cabalmente los alegatos de la recurrente, dirá la Sala lo siguiente:

18. Que tampoco de los incisos segundo y tercero de la norma puede decirse que constituyan mandatos imperativos e inobjetables, por cuanto la aplicación de los límites allí señalados no deriva directa y automáticamente de la disposición legal, sino que requeriría una actividad administrativa intermedia, tendiente a determinar si se actualizan en cada caso las condiciones específicas que establece la norma como presupuestos de la aplicación del límite: positivas unas (como el valor del inmueble o

la pertenencia a la categoría de los inmuebles no actualizados catastralmente), excluyentes otras (las enlistas en el parágrafo único). Y, siendo indispensables tales mediaciones administrativas, resulta claro que no se está ante una disposición cuya puesta en práctica penda de la mera voluntad administrativa de cumplimiento, o de la que en su reemplazo pudiera darse en sede judicial, pues -reiteramos- siempre será necesario, antes de cumplir la norma, establecer sus consecuencias a la luz de las circunstancias concretas de cada contribuyente.

19. Que cabe razón a la primera instancia cuando pone de presente que los eventuales afectados en este tipo de asuntos disponen de alternos medios de control judicial, mediante los cuales pueden discutir la liquidación que, a partir de una determinada interpretación normativa, hizo la administración, y obtener, en su caso, la ejecución del mandato legal cuyo alcance se controvierte.

20. Que, si bien es cierto que el juez dejó de estudiar y definir el fondo del asunto, ello ocurrió *precisamente* porque tal es la consecuencia de la inexistencia de un mandato imperativo e inobjetable en la norma cuyo cumplimiento se pretende. Como se expuso antes, ese estudio de fondo compete al juez natural, y no al de cumplimiento.

21. Y, finalmente, que en modo alguno puede reconocerse viabilidad al reproche -por demás descomedido- que hace el recurrente al a quo, al acusarlo de incumplir sus deberes por no definir el asunto contencioso que por esta inepta vía propuso a su conocimiento. Sin desconocer la relevancia social que asuntos como este y muchos otros revisten, los Jueces de la República no pueden en vista de ella asumir fueros que no les han sido asignados (máxime si con ello invaden los ajenos), pues con ello desconocerían el principio de legalidad, base fundamental del Estado de Derecho. Compete a los ciudadanos y a las autoridades que ejercen su vocería hacer el uso debido de los instrumentos que la ley pone a su disposición para la reivindicación de sus derechos, lo que incluye la debida escogencia de los medios de control judicial que se promueve.

22. Conforme a lo expuesto y ante la falta de prosperidad de las razones de la apelación, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

1. Confírmase la sentencia apelada.
2. Notifíquese a los interesados, de conformidad con lo previsto por el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.
3. En firme esta providencia devuélvase el expediente al despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

**Notifíquese y cúmplase,**



**NÉSTOR ARTURO MENDEZ PÉREZ**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**

Demandante: Personería de Sogamoso  
Demandado: Municipio de Sogamoso y otros  
Expediente: 15759-33-33-002-2020-00075-01  
Medio de control: Cumplimiento