



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Mag. Ponente: JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Ibagué, cinco (05) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Radicación N°.:	73001-33-33-010-2021-00281-01 (Int.0219-2022)
Medio de Control:	DE CUMPLIMIENTO
Demandante:	LAURA MERCEDES ARJONA VÁSQUEZ
Demandado:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ
Tema:	Cumplimiento del Parágrafo 2º del artículo 116 del Decreto Municipal Nro. 1000-0823 de 2014

I. ASUNTO A DECIDIR

La Sala se pronuncia sobre la apelación interpuesta por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia dictada el 23 de marzo de 2022 por el Juzgado Once¹ Administrativo de Ibagué, que declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento interpuesta por el señor Julio César Ruíz Ramírez.

II. ANTECEDENTES

1. La solicitud².

El actor pretende que se ordene a las entidades accionadas, dar cumplimiento a lo ordenado en el parágrafo 2º del artículo 116 del Decreto Municipal Nro. 1000-0823 de 2014, así:

“Primera: Que se dé cumplimiento al mandato establecido en el artículo 116 (parágrafo 2º) del decreto municipal 1000-0823 de 2014 –por medio del cual se procedió a la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué–, haciéndose efectiva y en el plazo perentorio que para el efecto disponga el Señor Juez, la exención del impuesto predial para los bosques urbanos de propiedad privada, entre los cuales destaca el “Bosque Ñancahuazú”, propiedad de la demandante.

Segunda: Que se dé cumplimiento al mandato establecido en el artículo 116 (parágrafo 2º) del decreto municipal 1000-0823 de 2014 –por medio del cual se procedió a la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué–, haciéndose efectiva a favor de la demandante, en el plazo perentorio que para el efecto disponga el Señor Juez, la remuneración con bonos de construcción y desarrollo emitidos por el municipio de Ibagué, por los servicios ambientales que presta a la ciudad el “Bosque Ñancahuazú”.

2. Fundamentos fácticos y jurídicos de la pretensión de cumplimiento³.

- 2.1.** Señala que el denominado “Bosque Ñancahuazú” ubicado en la dirección K 20 66 274 Cs 1 e identificado con folio de matrícula inmobiliaria 350-174609 y ficha catastral 01-08-0931-0052-000, conformado por varios predios de propiedad privada y de acuerdo a la

¹ Índice 9 SAMAI. Mediante auto de fecha 22 de febrero de 2022, el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Ibagué acepta impedimento formulado por el Juez 10º Administrativo del Circuito de Ibagué.

² Índice 8 SAMAI.

³ Índice 8, fls. 2 a 6 SAMAI.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

cartografía que integra el decreto municipal 1000-0823 de 2014 está expresamente reconocido en el Plan de Ordenamiento Territorial como bosque urbano y en la actualidad.

- 2.2. En atención al mandato contenido en el artículo 116 del Decreto Municipal 1000-0823 de 2014 la demandante ha elevado numerosas comunicaciones a la administración municipal, en procura de obtener una respuesta favorable al reconocimiento y aplicación del beneficio fiscal de exención al pago del impuesto predial, sin obtener respuestas efectivas y favorables, situación que ha derivado en profundos perjuicios económicos, como quiera que, al alto valor liquidado año a año del impuesto predial, sobreviene la imposibilidad de llevar a cabo un aprovechamiento económico del predio, por cuenta de no estar autorizado ningún desarrollo urbano sobre el mismo.
- 2.3. Para el año 2016 se llevaron a cabo las primeras reclamaciones relacionadas con el incumplimiento de la administración municipal, referente al mandato del Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué, que concede la exención tributaria a los predios localizados en suelo urbano y que son reconocidos expresamente como bosques urbanos en el artículo 116.
- 2.4. Mediante Oficio Nro. 1033-13-057916 de fecha octubre 12 de 2016, suscrito por la entonces directora del Grupo de Rentas se comunicó la ausencia de bases jurídicas para reconocer el beneficio de exención fiscal solicitado.
- 2.5. Desde el año 2017 se empezaron a vislumbrar algunos esfuerzos administrativos tendientes a la materialización de la exención tributaria aplicable a los bosques urbanos, tal y como acontece en la actualidad con aquellas exenciones tributarias de orden municipal que se aplican -a partir del marco jurídico contenido en la Ley 388 de 1997 y en el artículo 363 de que trata el Acuerdo municipal 116 de 2000- a los bienes inmuebles de interés cultural o a los inmuebles de conservación arquitectónica en Ibagué.
- 2.6. Que mediante memorando 1010-2017-67516 de fecha agosto 31 de 2017, a través del cual el Grupo del Plan de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación dispuso entre otras cosas: *“En cuanto a las gestiones realizadas con la secretaría de hacienda, en el momento se está realizando la motivación técnica y jurídica, bajo la cual se realizará la proposición ante el concejo, y de esta manera se cumpla lo estipulado en el parágrafo 2 del artículo 116 del decreto 0823...”*

“En razón a las diferentes mesas técnicas realizadas entre CORTOLIMA y la Secretaría de Planeación – Grupo de Ordenamiento Territorial, en donde se plantearon los argumentos técnicos que definían, que no solamente el área afectada como bosque municipal en la actual cartografía del plan de ordenamiento territorial, prestaba un alto servicio ecosistémico, sino todo el predio correspondiente a los predios Ñancahuazú y Tarcará (...) se llegó a la conclusión que dicho estudio de caracterización ambiental, se llevará a cabo cuando se defina el mecanismo de gestión del suelo a implementar en este caso, dentro de los cuales se encuentran: compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten, así como se evaluará la compra del predio por parte del municipio.”

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

2.7. Aunque los canales de comunicación con la administración parecían encaminados a una materialización del beneficio fiscal, fue necesario en razón a la ausencia de respuesta efectiva a las comunicaciones enviadas (verbigracia el derecho de petición 2018-005744), acudir a la acción de tutela como instrumento de protección ciudadana para garantizar la contestación formal y de fondo a las inquietudes elevadas. De allí entonces que por cuenta de la acción de tutela presentada con consecutivo 73001-40-03-011-2018-00245-00, se lograran respuestas el día 17 de mayo de 2018, en la cual, en todo caso, la contestación volvió a ser desfavorable.

2.8. Posteriormente, a través de oficio 1033-2018-37973 de fecha agosto veinticuatro (24) de 2018, la directora de rentas de la Secretaría de Hacienda, en respuesta al memorando 031833 del veintitrés (23) de julio del mismo año, suscrito por el director del grupo Plan de Ordenamiento Territorial, se pronunció en los siguientes términos:

“En este orden de ideas, podemos afirmar que para que proceda a favor de los bosques urbanos de propiedad privada el estímulo tributario sobre el impuesto predial, se deberá dar cumplimiento a los siguientes aspectos de orden legal y técnico:

1. Proyecto de Acuerdo y Exposición de Motivos a iniciativa de la Secretaría de Planeación para la exención del impuesto predial de los bosques urbanos de propiedad privada y/o pública, según el caso, con fundamento en el artículo 116 del P.O.T. y demás normas citadas en el presente memorando.

2. El proyecto de Acuerdo y la Exposición de Motivos deberá contener de manera clara y detallada la identificación jurídica y catastral de los predios objeto del beneficio tributario, los cuales se encuentran enunciados en el P.O.T.

3. El proyecto de Acuerdo y la Exposición de Motivos deberá indicar o especificar las condiciones y requisitos para acceder al beneficio tributario, el cual podrá ser, entre otros, al tenor del Parágrafo segundo del Artículo 116 del P.O.T. la valoración anual de los servicios ambientales que presta a la ciudad.

4. El Proyecto de Acuerdo y la Exposición de Motivos deberá señalar el plazo máximo en que se puede otorgar el beneficio tributario, el cual no podrá ser superior a 10 años.

5. El Proyecto de Acuerdo y la Exposición de Motivos deberá precisar si el beneficio tributario es total o parcial, dependiendo entre otros aspectos si el área afectada como bosque urbano es la totalidad del predio o solo una porción del mismo.

6. En la Exposición de Motivos se deberá señalar de manera explícita los costos fiscales de la iniciativa y si la misma es compatible con el marco fiscal a mediano plazo, el cual es del resorte de la Secretaría de Hacienda, quienes una vez tengan conocimiento de cuáles son los predios objeto del beneficio tributario, realizarán el respectivo estudio para su viabilidad fiscal”.

2.9. A través del oficio interno 1033-14-59125 de fecha diciembre trece (13) de 2018, la Directora del grupo de rentas remitió por competencia al señor Secretario de Hacienda el memorando 51085 de fecha octubre veintinueve (29) de 2018, suscrito por el director del Grupo Plan de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación municipal, mediante el cual se puso en conocimiento el proyecto de acuerdo que “exonera del pago del impuesto predial unificado a los inmuebles de propiedad privada declarados en el plan de ordenamiento territorial de Ibagué como bosques urbanos”.

2.10. Desde el año 2019 -y hasta la fecha de presentación del requerimiento o solicitud previa de cumplimiento, la demandante no volvió a conocer

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

de la iniciativa que valoraron en las Secretarías de Planeación el Grupo Plan de Ordenamiento Territorial y Hacienda la Dirección del Grupo de Rentas y tampoco fue informada de decisiones que en algún sentido se hubieran adoptada para avanzar en la discusión y formulación del proyecto de acuerdo, ora bien para negar la propuesta, situación que se señala se extendió por la declaración de pandemia del Covid – 19 hasta hace poco con la reactivación.

- 2.11.** Señala que la inacción en la norma por parte de la entidad accionada ha generado en la demandante una situación compleja y de perjuicios como quiera que, de una parte, no habilita ningún tipo de explotación económica de naturaleza urbana, cuestión más que comprensible desde la perspectiva urbano ambiental toda vez que de por medio está la protección de un bosque con enormes servicios para el medio ambiente de la ciudad y de la región; empero, de otra parte, tampoco le genera contraprestación, beneficio, compensación o estímulo económico por dicha protección del bosque, siendo por el contrario un predio altamente gravado con el impuesto predial, situación que ha derivado -como puede revisarse en los antecedentes de la ficha catastral asignada y en el histórico fiscal del inmueble- en constantes acuerdos de pago gestionados por la accionante, necesarios para estar al día en materia fiscal, con los consecuentes costos a nivel de intereses moratorios y las sanciones por extemporaneidad.

3. Trámite de la solicitud.

Mediante auto de fecha 15 de diciembre de 2021, el Juez Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, se declaró impedido para conocer de la acción de la referencia, al considerar que se encontraba configurada la causal contenida en el numeral 3 del artículo 130 del C. de P.A. y de lo C.A., al ser su esposa la actual Secretaria de Desarrollo Económico, Social y Comunitario del Municipio de Ibagué⁴.

Con auto de fecha 22 de febrero del Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué aceptó el impedimento citado y ordenó admitir la demanda, y notificar personalmente al Municipio de Ibagué, concediéndosele el término de 3 días para contestarlas.

Mediante auto de fecha del 14 de marzo de febrero del 2022 el Juzgado, después de hacer el análisis a las pruebas solicitadas decidió negarlas⁶.

4. Contestación de la demanda.

4.1. Argumentos del Municipio de Ibagué⁷

Oponiéndose a las pretensiones, el apoderado de la demandada señaló que no están llamadas las mismas a prosperar, pues en el presente caso la acción de cumplimiento se torna improcedente por cuanto (i) no se cumple con el requisito de subsidiariedad sin que se observe un perjuicio irremediable por evitar y, (ii) las pretensiones de la acción incluyen gastos para la Administración Municipal.

⁴ Índice 8, fls. 95 y 96 SAMAI.

⁵ Índice 9 SAMAI.

⁶ Índice 17 SAMAI.

⁷ Índice 15 SAMAI.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

Frente a los fundamentos facticos advierte que si bien existe de conformidad con el artículo 116 del Decreto Municipal 1000-0823 un área de 0,945 Ha del Bosque Ñancahuazú identificado como bosque urbano, respecto del cual se han elevado varias solicitudes, las cuales señala no es verdad que la administración hubiese guardado silencio. Así mismo, advierte que no le consta los perjuicios que señala la demandante, que sus actuaciones se han enmarcado dentro del principio de legalidad y de acuerdo con las exigencias de la norma, afirmando que actualmente no existe fundamento jurídico que permita acceder a lo solicitado por la demandante.

Frente a lo pretendido, la entidad demandada aduce que la Administración Municipal no ha incumplido la norma de la cual se pretende el cumplimiento, pues como bien se indicó en el oficio 323 del 23 de noviembre de 2021, para otorgar la exención solicitada se requiere de la existencia de un Acuerdo municipal que faculte a la administración conceder tal beneficio, pues está prohibido cualquier tipo de exenciones tributarias por el señor Alcalde o su delegado, no obstante, señala la improcedencia de la acción incoada, toda vez que *i)* no cumple con el requisito de subsidiariedad, al existir otro mecanismo de defensa, como lo es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante esta Jurisdicción y el *ii)* acto administrativo del cual se pretende el cumplimiento, implica gastos para la entidad, pues lo que se pretende es una exoneración tributaria que afecta de manera indirecta los gastos de la entidad.

5. Sentencia apelada⁸.

El Juzgado 11 Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante sentencia proferida el día 23 de marzo de 2022, decidió declarar improcedente la acción de la referencia y en su lugar condenó en costas a la demandante.

El despacho judicial de primera instancia encontró improcedente el presente mecanismo judicial, conforme a lo señalado en el inciso segundo, del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, argumentando que el accionante disponía del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, para controvertir las decisiones contrarias, proferidas en virtud a las peticiones elevadas, en aras de que se le otorgue la exoneración por concepto de impuesto predial por parte del municipio de Ibagué, y, de otra parte, no advirtió del escrito de demanda ni de las pruebas anexadas, la ocurrencia de un perjuicio irremediable, situación que torna en improcedente el presente mecanismo judicial.

Lo anterior, dado que la actora busca la exención del impuesto predial por cuanto el mismo fue dispuesto en el artículo 116 del Decreto 1000-0823 de 2014, el cual no le ha sido otorgado por la entidad accionada, de manera que, en tanto los pronunciamientos al respecto han sido actos administrativos emanados de la administración municipal, le asiste razón a lo indicado por el apoderado del municipio de Ibagué, en tanto que procede su control judicial por la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

6. De la Impugnación por la parte demandante⁹.

Como sustento de su apelación frente al primer punto, esto es, la existencia de otro medio de control para atacar lo pretendido, señala que el Juzgado cae en un grave desatino como quiera que en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la subjetividad del derecho presuntamente vulnerado es el elemento central por revisar; *contrario sensu*, en la acción de cumplimiento se persigue la evidencia de un elemento objetivo, como es verificar si la administración ha dado cumplimiento, sí o no, a una norma con fuerza de ley o a un acto administrativo. Este punto sugiere toda una diferencia en la acción que se enerva ante el operador

⁸ Índice 21 SAMAI.

⁹ Índice 25 SAMAI.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

judicial, que no escapa al caso aquí controvertido, puesto que, como bien se advierte a lo largo de la demanda, el objetivo no es otro que la Alcaldía de Ibagué dé cumplimiento a lo consagrado en el artículo 116 del decreto 1000-0823 de 2014.

Señala que es improcedente comprenderse de otra forma la insistencia en la aplicación de la acción de cumplimiento; más allá de las respuestas negativas que se han presentado es claro que las peticiones elevadas no solo ante la Secretaría de Hacienda sino también ante la Secretaría de Planeación, están encaminadas a que la administración municipal realice todas las acciones necesarias para que **(i)** implemente la exención predial sobre todos los bosques urbanos de la ciudad, e igualmente que **(ii)** reconozca la remuneración con bonos de construcción y desarrollo emitidos por el municipio de Ibagué, por los servicios ambientales prestados por todos los bosques urbanos.

Y en ese sentido, la efectividad de la acción de cumplimiento lo primero que deberá acontecer es que la administración tenga la carga o el deber de implementar las acciones correspondientes, para que a futuro pueda hacerse efectiva la exención predial y el pago de los bonos de construcción.

Frente al segundo cargo de impugnación, manifiesta que no hay necesidad de demostrar un perjuicio irremediable de conformidad con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, pues excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

Asimismo, señala que la acción de cumplimiento no está ligada a la protección de un derecho subjetivo vulnerado sino a la exigencia de un deber objetivo de la administración, que perfectamente puede ejercitarse por todo aquel que advierte la inacción del Estado ante una obligación que está a su cargo, y que expresamente figura en la ley o en un acto administrativo.

Aduce que el desconocimiento a un acto administrativo general, como es el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, no puede quedar sometido a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho subjetivo (legitimación en la causa) perseguido por aquel que se siente afectado, sino que debe obedecer a la advertencia pública de cualquier persona, con o sin interés en la causa, para que la administración de cumplimiento a una gestión que expresamente le corresponde, no siendo consecuente el *a-quo* con las pretensiones de la demanda; se reitera que la expectativa de la actora no es otro que *“la exención del impuesto predial para los bosques urbanos de propiedad privada, entre los cuales destaca el “Bosque Ñancahuazú”, propiedad de la accionante, tal y como se dispuso en las pretensiones de la demanda.*

Finalmente, manifiesta con preocupación el desecho probatorio que hizo el Juzgado a las solicitudes elevada por la demandante, pues aportar los oficios de petición a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Planeación, procuraban nada más que corroborar la falta de cumplimiento a lo consagrado en el artículo 116 de Decreto municipal 1000-0823 de 2014, no solo en lo que se refiere a la falta de implementación de los procedimientos y requisitos para hacer efectiva la exención del impuesto predial, sino la carencia de decreto, resolución o acto administrativo a través del cual se reconociera el pago de los bonos de construcción y desarrollo como mecanismo de compensación por los servicios ambientales que presta el bosque.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

1. De la acción de cumplimiento.

La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el Juez de lo Contencioso Administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, proveer al cumplimiento de aquello que la norma prescribe.

Es un mecanismo procesal idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, pero al igual que la acción de tutela es subsidiaria, en tanto que no procede cuando la persona que promueve la acción tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o del acto administrativo incumplido; tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

2. Requisitos de la acción y deberes del juez.

La Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera inobjetable y, por ende, exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento; que la Administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir, que tal renuencia sea aprobada por la demandante de la manera como lo exige la ley, y que, en tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio irremediable para quien ejerció la acción.

3. Caso Concreto.

3.1. Agotamiento del requisito de procedibilidad

De acuerdo con los documentos que se aportaron con el presente medio de control se tiene que la solicitud radicada por el apoderado judicial de la señora Laura Mercedes Arjona Vásquez el 15 de octubre de 2021, reclamó el cumplimiento del artículo 116 (numeral 1 parágrafo 2) del decreto municipal 1000-0823 de 2014, en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo octavo (8º) –inciso segundo– de la ley 393 de 1997, me permito reclamar el cumplimiento del deber a su cargo, contenido en el artículo 116 (numeral 1 parágrafo 2) del decreto municipal 1000-0823 de 2014, mediante el cual se dispone la exención del impuesto predial para los bosques urbanos de propiedad privada.¹⁰”

Producto de dicha solicitud, el Municipio de Ibagué¹¹ dio respuesta mediante oficio Nro. 0323 del 23 de noviembre de 2021, despachando desfavorablemente dicha solicitud al considerar que el encargado de autorizar la exención a los tributos es el Concejo Municipal.

3.2. La norma incumplida.

Como se anticipó, la norma inobservada es la contenida en el parágrafo 2 del artículo 116 del Decreto 1000-0823 de 2014, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Decreto 1000-0823 de 2014

¹⁰ Índice 8, fls. 71 a 80 SAMAI.

¹¹ Índice 8, fls. 82 a 84 SAMAI.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

**“POR EL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN Y AJUSTE PLAN DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ Y SE DICTAN
OTRAS DISPOSICIONES”**

Artículo 116.- Delimitación de las áreas de la estructura ecológica principal de la zona urbana del municipio de Ibagué.

1. **Bosques urbanos.** Se identifican los predios y áreas que representan estos bosques en la ciudad de Ibagué:

CATEGORIA AREA (Ha)	AREA (Ha)
Cerro Pan de Azúcar	4,337
Bosque Colegio Liceo Nacional	2,337
Bosque Nancahuazú	0,945
Bosque Colegio Aldea SOS	1,248
SUB - TOTAL EEP	8,867
Parque Centenario P/A	0,578
Parque Centenario P/B	0,757
Bosque Universidad de Ibagué	0,639
Bosque Varsovia	0,767
SUB - TOTAL COMPLEMENTARIAS	2,741
TOTAL	11,608

Fuente: Documento técnico ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPAL MUNICIPAL, 2012

Parágrafo 1. Estas áreas boscosas deberán ser manejadas para su conservación, a través de la implementación de actividades como la reforestación con especies nativas, manejo silvicultural con podas y la entresaca de árboles viejos y deteriorados.

Parágrafo 2. Estas actividades de manejo serán responsabilidad de las instituciones a las que pertenecen estas áreas, así como también contarán con la participación de la administración Municipal. **Las áreas de bosques urbanos de propiedad privada tendrán exención del impuesto predial y se le valorarán anualmente los servicios ambientales que presta a la ciudad, los cuales serán remunerados con bonos de construcción y desarrollo, emitidos por el municipio de Ibagué.**
(...)” (subrayado por fuera de texto).

3.3. Repuestas al requerimiento de renuencia.

La Directora de Rentas del Municipio de Ibagué mediante oficio Nro. 0323 del 23 de noviembre de 2021¹² dio respuesta manifestando que es competencia de los Municipios por autorización de los Concejos Municipales, la administración, discusión, fiscalización y ejecución de los impuestos que ellos administran, incluyendo las exenciones, previa constitución del hecho generador del tributo.

Posteriormente, concluye que las exenciones en materia tributaria es potestativa y debe ser establecida mediante Acuerdo municipal, en el que se defina los beneficiarios, el termino o periodos en los que opera, los requisitos, condiciones de acceso y la fecha de su vigencia en los términos del artículo 338 del C.P. en concordancia con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 garantizando la razonabilidad, pertenencia, beneficios a la comunidad, el impacto fiscal y la fuente sustitutiva del ingreso al que se renuncia.

Finalmente, manifiesta que la solicitud realizada por el peticionario al intentar constituir en renuencia como requisito previo para iniciar una acción de

¹² Índice 8, fls. 82 a 84 SAMAI.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

cumplimiento, no resulta viable como que a la fecha no existe un Acuerdo municipal que faculte a la administración a conceder dicho beneficio.

3.4. De las pruebas aportadas al proceso.

De conformidad con el auto de pruebas decretado por el Juzgado de primera instancia¹³, obran en el proceso los siguientes medios de prueba.

- Oficio radicado Nro. 2016-74929 del 3 de octubre de 2016 ante la Alcaldía de Ibagué por la actora solicitando la suspensión del cobro de impuesto predial y complementos del predio Nancahuazu identificado con matrícula inmobiliaria Nro. 350-174609 y ficha catastral Nro. 01-08-0931-0052-00, de conformidad con el artículo 116 del Decreto 10000823 del 23 de diciembre de 2014¹⁴.
- Oficio Nro. 057916 del 12 de octubre de 2016 la Directora del Grupo de Rentas del Municipio de Ibagué negó la solicitud de exención del impuesto predial pues no existe base jurídica que lo autorice¹⁵.
- Oficio Nro. 2017-10434 del 9 de febrero de 2017 la actora eleva solicitud "(...) establecer el intercambio de información con las dependencias municipales competentes en lo que en lo que respecta a las condiciones del suelo del predio denominado Nancahuazu (ficha catastral No. 01-08-0931-0052-000, matrícula inmobiliaria N° 350-174609 y nomenclatura dentro del perímetro urbano de la ciudad de Ibagué en la Carrera 14 N° 69-100), para que la carga impositiva que se le asigne se corresponda con la normatividad del POT y con los criterios de equidad¹⁶.
- Oficio Nro. 67516 del 31 de agosto de 2017 suscrito por la Directora de Grupo de Plan de Ordenamiento Territorial dando respuesta a las peticiones con radicado Nro. 2017-10434 del 9 de febrero de 2017 y 2017-61583 del 26 de julio de 2017 en el que se le informa los trámites que se están realizando a fin de establecer la estructura ecológica, urbana del municipio y en ese orden determinar la viabilidad de la exención y la procedencia de las compensaciones económicas¹⁷.
- Solicitud elevada por la accionante al Municipio de Ibagué y radicada bajo Nro. 2017-110096 del 22 de julio de 2017 en el que se requiere la caracterización ambiental del predio denominado Nancahuazu, valoración de los servicios ecosistémicos, redefinición de zonas de impacto, cálculo del monto anual correspondiente a los servicios ambientales que el predio viene presentado y la exención y suspensión del impuesto predial¹⁸.
- Oficio Nro. 03408 del 25 de enero de 2018 mediante el cual el Director del Grupo del Plan de Ordenamiento Territorial despacha de manera desfavorable la solicitud elevada en radicado Nro. 2017-110096 de 2017 señalando que para ello se deberá realizar un estudio técnico-administrativo que inventare el recurso forestal e hídrico, redefinir la estructura ecológica principal de conformidad con los lineamientos del

¹³ Índice 18 SAMAI.

¹⁴ Índice 8, fls. 17 a 20 SAMAI.

¹⁵ Índice 8, fl. 20 SAMAI.

¹⁶ Índice 8, fls. 21 a 23 SAMAI.

¹⁷ Índice 8, fls. 24 a 31 SAMAI.

¹⁸ Índice 8, fls. 33 a 37 SAMAI.

Sentencia.

Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)

Medio de Control: De cumplimiento

Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez

Demandado: Municipio de Ibagué

Ministerio de Medio Ambiente, viabilidad de la entidad competente Cortolima y actualización catastral¹⁹.

- Memorial del día 25 de enero de 2018 radicado bajo el Nro. 2018-3744 el accionante eleva solicitud de impulso célere a la gestión que está en desarrollo para dar aplicación al parágrafo 2 del artículo 116 del Decreto 823 determinando en el corto plazo la suspensión del cobro del impuesto predial y complementarios, hasta tanto se complete dicha gestión²⁰.
- Escrito de tutela solicitando el amparo de los derechos fundamentales de petición elevado el día 25 de 2018 consistente en resolver un plazo prudencial perentorio la suspensión del cobro del impuesto predial hasta tanto se complete la delimitación de la exención del impuesto predial del área de bosque del lote 1 del bosque Nanchahuazu estipulado en el parágrafo 2 del artículo 116 del Decreto 823 y, así detener el detrimento patrimonial²¹.
- Oficio Nro. 41675 del 17 de mayo de 2018 la Directora de Grupo de Rentas da respuesta a la acción de tutela Nro. 2018-00245 tramitada por el Juzgado Once Civil Municipal informando que no existe en la actualidad normas de orden municipal que otorguen la exención del pago del impuesto predial cuando el área total o parcial de un bien inmueble se encuentra afectada por un interés ambiental, por esa razón el Municipio de no está facultado para otorgar la exención solicitada o suspender los actos tendientes al recaudo de las cargas tributarias impuestas a los propietarios de predios privados, así mismo, señala que no existe retroactividad de las normas tributarias en caso de aplicarse la misma será desde el momento en que este vigente dicha orden²².
- Memorial radicado por la parte accionante el día 28 de mayo de 2018 bajo radicado Nro. 2018-52672 en el que solicita cuales son los requisitos para acceder a la exención concedida en el parágrafo 2 del artículo 116 del Decreto Municipal Nro. 823 en relación con el POT o en su defecto indique otro mecanismo administrativo para una definitiva solución teniendo en cuenta las consecuencias negativas sobre su patrimonio²³.
- Memorando Nro. 37973 del 24 de agosto de 2018 suscrito por la Directora de Grupo de Rentas Municipal, señala que si bien no cabe duda que la norma demanda señala la exoneración del impuesto predial de los predios privados de los bosques urbanos, también lo es que para que se de aplicación a la iniciativa del alcalde municipal se requiere aprobación del Concejo Municipal de conformidad con el artículo 258 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 8 del Acuerdo Municipal 031 de 2004.

Concluyó que para que se proceda a favor de los bosques urbanos de propiedad privada el estímulo tributario de exención sobre el impuesto predial se deberá expedir proyecto de acuerdo y exposición de motivos a iniciativa de la Secretaria de Planeación con fundamento del artículo 116 del P.O.T. que contenga **i).** la identificación e individualización de los predios objeto de beneficio tributario; **ii).** las condiciones y requisitos para acceder al beneficio tributario (incluyendo valoración anual de los servicios

¹⁹ Índice 8, fls. 38 a 40 SAMAI.

²⁰ Índice 8, fls. 41 a 43 SAMAI.

²¹ Índice 8, fls. 46 a 52 SAMAI.

²² Índice 8, fls. 53 y 54 SAMAI.

²³ Índice 8, fls. 55 a 59 SAMAI.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

ambientales que presta la ciudad); iii). el plazo máximo en que se otorga el beneficio tributario; iv). si el beneficio es la totalidad del predio o parcial; v). señalar de manera explícita costos fiscales, la compatibilidad de la exención con el marco fiscal municipal a mediano plazo a cargo de la Secretaría de Hacienda, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003²⁴.

- Solicitud elevada el día 7 de diciembre de 2018 mediante radicado Nro. 2018-116239 por la demandante requiriendo información frente al trámite del proyecto de acuerdo, así como la gestión realizada en los predios para establecer la exención²⁵.
- Certificado de libertad y tradición del predio “lote número 1 barrio Ambalá segregado del lote 1 Nancahuazu” identificado con matrícula inmobiliaria Nro. 350-174609²⁶

3.5. Del objeto de la apelación.

Como primera medida y en aras de dar respuesta al problema jurídico que aquí se ha planteado, la Sala considera pertinente analizar, si ciertamente en el presente caso, se está o no frente a una causal de improcedibilidad de la acción de cumplimiento, tal y como lo dispuso el Juzgado de instancia, o si, por el contrario, el medio de control resulta idóneo como le refiere la parte actora.

En el presente caso se pretende el cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 116 del Decreto Municipal 1000-0823 del 23 de diciembre de 2014 “*por el cual se adopta la revisión y ajuste plan de ordenamiento territorial del municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones*”, norma que dispone que las áreas de bosque urbano de propiedad privada tendrán exención del impuesto predial y se le valoraran anualmente los servicios ambientales que presta a la ciudad, los cuales serán remunerados con bonos de construcción y desarrollo emitidos por el Municipio de Ibagué.

Según narró la accionante, enterada de la exención de la norma en cita solicitó en más de una oportunidad le fuera aplicada la exención con relación al impuesto predial respecto del predio denominado “*Bosque Nancahuazú*”, del cual aduce que es propietaria de una parte del mismo, y se le otorgue remuneración con bonos de construcción y desarrollo por el servicio ambiental que le presta el bosque mencionado al municipio de Ibagué.

Dentro del escrito de impugnación el accionante manifiesta que el *a-quo* incurrió en claros errores procedimentales y jurídicos, pues no debió declarar la improcedencia de la acción de la referencia por contar con otro mecanismo (*nulidad y restablecimiento del derecho*) para lograr el cumplimiento del deber jurídico y/o administrativo y no advertir un perjuicio irremediable del escrito de demanda.

Frente a las generalidades y los requisitos de procedibilidad el Consejo de Estado ha sido reiterativo en señalar que “*la finalidad de la acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.*”

²⁴ Índice 8 fls. 59 a 63 SAMAI.

²⁵ Índice 8 fls. 64 a 68 SAMAI.

²⁶ Índice 8 fls. 85 a 87 SAMAI.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997²⁷, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia” (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatendido, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Para que la demanda proceda, se requiere:

a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;

b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;

c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela²⁸ (énfasis por fuera de texto)”.

Para resolver el asunto objeto de estudio se hace necesario establecer la naturaleza del acto por medio del cual se decretó la exención y si el mismo a la fecha cuenta con la plena validez para ordenar su cumplimiento de manera taxativa, por lo que se procede a realizar las siguientes aclaraciones:

El Impuesto Predial Unificado regulado por la Ley 44 de 1990 es un tributo de orden municipal, cuya administración, recaudo y control le corresponde a los respectivos municipios²⁹. La base gravable de dicho tributo es el avalúo catastral, o el autoavalúo, cuando se establezca la declaración anual de este³⁰. El hecho generador está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declararlo y pagarlo³¹.

El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre la propiedad raíz o inmueble o los bienes raíces ubicados en los municipios. Así, el derecho de las autoridades locales a cobrar el tributo proviene de la existencia del inmueble y la obligación del contribuyente de pagarlo nace por la propiedad, el usufructo o la posesión de este dentro del perímetro del municipio³².

El artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán, entre otros derechos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

²⁷ “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, providencia del 13 de mayo de 2021, radicación número: 20001-23-33-000-2021-00038-01(ACU), Actor: Carlos Alberto Pérez Izquierdo, Demandado: Dirección de Asuntos Indígenas, Rom, y Minorías del Ministerio del Interior.

²⁹ Artículos 1 y 2. Ley 44 de 1990.

³⁰ Artículo 3. Ley 44 de 1990.

³¹ Artículos 13 y 14 ibidem.

³² Sentencia de 25 de julio de 2013, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, exp. 19420.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

“Además, conforme con el artículo 294 de la Constitución Política, las entidades territoriales son los competentes para crear exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos locales y según el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, las exenciones de impuestos municipales no pueden exceder de diez años”³³.

De manera que, sin perjuicio de que la potestad impositiva de las entidades territoriales se ejerce de conformidad con la ley³⁴ y de que esta puede definir los elementos esenciales del tributo³⁵, incluso establecer los sujetos pasivos del mismo³⁶, lo cierto es que el marco de configuración legislativa tiene como límite la prohibición constitucional de conceder exenciones sobre impuestos locales, pues las *exenciones legales* sobre impuestos territoriales son, *prima facie*, incompatibles con la Constitución Política y darían lugar a la aplicación prevalente de ella conforme al artículo 4º Superior, es por ello que las mismas deben darse con estricto apego a la ley.

Establecido que los Concejos Municipal ostentan la cláusula general de competencia para la creación de exenciones dentro del Municipio, se pasa a analizar la norma acusada y para ello se establece que el plan de ordenamiento territorial consagrado en la Ley 388 de 1997, señala que para que el mismo surta plenos efectos, una vez elaborado el proyecto del mismo por el alcalde, agotadas las etapas de concertación, consulta y discusión por las entidades competentes³⁷,

³³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00370-01(20785).

³⁴ Sentencia C-517 de 2007: “No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales.” Ver también sentencia C-944 de 2003: “... el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta”.

³⁵ Sentencia C-227 de 2002, reiterada en sentencia C-517 de 2007, en la que se dijo: “Desde una perspectiva general y con base en que aún en relación con los impuestos de carácter territorial debe mediar la intervención del legislador, la jurisprudencia constitucional ha acotado que la ley puede ocuparse de los elementos del tributo dejándole a las entidades territoriales un margen de actuación, pero que también es posible que el Congreso agote esos elementos, “caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto”, así como “para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio”.

³⁶ Sentencias C-304 de 201 y C-903 y C-822 de 2011. También sentencia C-517 de 2007: “La autorización para gravar con el impuesto predial a las entidades mencionadas en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 se inscribe dentro de las competencias del legislador que, se reitera, también puede desarrollar aspectos atinentes al sujeto pasivo, en cuanto elemento del tributo, sin que por ello se desconozca la autonomía de los municipios. En consecuencia, por el aspecto examinado, este artículo no contradice la Constitución, debiéndose añadir que su contenido en nada alude a la administración o al recaudo del impuesto predial.”

³⁷ Deberá ser remitido a la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente, entidad que podrá objetarlo por razones técnicas. En el mismo momento, deberá ser enviado a la junta metropolitana en caso que el municipio haga parte de un área metropolitana, de tal forma que se verifique que los objetivos del municipio se encuentran en consonancia con los planes y directrices metropolitanas.

Posteriormente, el proyecto de plan de ordenamiento territorial debe ser remitido al Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir su concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su recepción.

Una vez presentado el proyecto a la autoridad ambiental competente, debe además darse inicio con la discusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial con sectores de la comunidad, gremios económicos y profesionales, además de una serie de actores que en función de la actividad que desarrollan puedan tener un interés frente al resultado del proyecto.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

transcurridos treinta (30) días desde la fecha de entrega del concepto por parte del Consejo Territorial de Planeación, el alcalde deberá presentar el proyecto de plan de ordenamiento territorial al Concejo Municipal. Si en un término de noventa (90) días el Concejo Municipal no ha adoptado una decisión, el alcalde municipal podrá adoptar el plan de ordenamiento territorial por decreto, de acuerdo a la facultad establecida en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y contemplada previamente en la Ley 388 de 1997.

Es así como la facultad de expedir el plan de ordenamiento territorial corresponde a los concejos municipales y de forma subsidiaria, a los alcaldes, cuando los primeros no tomen una decisión luego de tener durante noventa (90) días el proyecto de plan de ordenamiento territorial en su poder.

Ahora bien, mediante el Decreto Nro. 1000-0823 del 23 de diciembre de 2014, el Alcalde Municipal, en ejercicio del artículo 5 del Decreto 4002 de 2004³⁸ adoptó la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial del Municipio de Ibagué y en consecuencia en el parágrafo 2º del artículo 116 estableció *“(…) Las áreas de bosques urbanos de propiedad privada tendrán exención del impuesto predial y se le valorarán anualmente los servicios ambientales que presta a la ciudad, los cuales serán remunerados con bonos de construcción y desarrollo, emitidos por el municipio de Ibagué”*.

De conformidad con las normas citadas, se concluye que el Alcalde en ejercicio de sus funciones creó un beneficio tributario, el cual requiere para su aplicación, no solo la autorización expresa del Concejo Municipal como única entidad competente para crear dichos beneficios en el Municipio, sino también que, con fundamento en lo determinado por el Plan de Desarrollo Territorial – POT y los instrumentos que lo desarrollan, se concrete los requisitos en que se dará la exención, circunstancia que de conformidad con el acervo probatorio no ha sucedido dentro del *sub lite*³⁹.

En consecuencia, las decisiones generales plasmadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen no constituyen todavía una autorización específica que configure el nacimiento de la obligación tributaria; el tributo sólo será exigible en el momento en que tal autorización se profiera, esto es que el Concejo Municipal autorice el beneficio y fije sus parámetros, de lo contrario, se estaría actuando en clara contravía del ordenamiento jurídico.

Aclara la Sala que, aunque en el presente caso, pareciera pedirse el cumplimiento de la norma citada, que estableció la exención tributaria en favor del Bosque Ñancahuazú, pues eso textualmente se plantea en las pretensiones de la demanda, advierte el Tribunal que el trasfondo claro y/o desacuerdo que tiene la actora con la entidad demandada radica en que al no habersele dado trámite ante el Concejo Municipal a la normatividad que pretende regular la exención reconocida en el artículo 116 del Decreto Municipal 1000-0823 del 23 de diciembre de 2014, no se le ha reconocido de manera particular la exoneración

³⁸³⁸ Que el artículo 5 del Decreto 4002 de 2004, señala que los Concejos Municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del periodo institucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes, igualmente, en su inciso segundo, dispone que tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 de la ley 388 de 1997.

³⁹ Pues como lo ha manifestado el H. Consejo de Estado, *“las decisiones generales plasmadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen no constituyen todavía una autorización específica que configure el nacimiento de la obligación tributaria; si bien la autorización específica solamente puede exigirse bajo el supuesto de la existencia de la decisión general constitutiva de una acción urbanística, el tributo sólo será exigible en el momento en que tal autorización se profiera”*. Corte constitucional. Sentencia C 495 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

del pago del impuesto predial, incluso de periodos en mora, de un predio propiedad de la demandante ubicado en la zona boscosa de Ñancahuazú.

Lo anterior habida consideración que, una vez fue expedido el Decreto en cita, la demandante ha solicitado de manera particular el reconocimiento de la exención, sin embargo no se le ha aplicado el descuento que reclama, convirtiéndose así en decisiones con injerencia en los derechos o la situación jurídica que se discute, pues el acto administrativo de contenido particular, goza de presunción legal y por ende escapa de la órbita de la presente acción, a tal punto que desbordan el alcance y objeto de la acción de cumplimiento, puesto que no es el escenario para controvertir la legalidad de las decisiones de la administración municipal de Ibagué, máxime cuando no existe certeza de si el predio propiedad de la demandante cumple con los requisitos de que trata el artículo 116 del Decreto 1000-0823 de 2014, pues del certificado de libertad y tradición se advierte que el predio propiedad de la demandante es un lote ubicado en el barrio Ambala y se encuentra “segregado del lote uno (1) Ñancahuazú”.

De otra parte, las exenciones tributarias – como ya se indicó - deben estar expresamente establecidas en la ley, sin que puedan aplicarse por vía analógica o extensiva. Por tanto, como la exclusión que se discute hasta el momento no se encuentra reglada, en gracia de discusión se entiende que el hecho generador del impuesto, en principio se está generando y obliga a pagarlo, máxime si se tiene en cuenta la autonomía de las entidades territoriales para establecer ese tipo de beneficio.

Así las cosas, advierte esta Sala que el presente medio de control no es el procedente para buscar el reconocimiento deseado por la accionante, toda vez que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición que se pretende sea efectiva por el medio de control de la referencia no está contemplada en la norma de manera precisa, clara y actual, máxime si se tiene en cuenta que no procede su reconocimiento sin usurpar las funciones del Concejo Municipal, debiendo, en consecuencia, el actor acudir, en atención a la expresión de la voluntad de la administración contenida en las diferentes respuestas expedidas por el Municipio de Ibagué, al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del C. de P.A. y de lo C.A., tal y como lo advirtió el Juzgado de primera instancia.

Todo lo anterior atendiendo a que el legislador ha dispuesto que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de acto de contenido particular y/o subjetivo; en otras palabras, le impregna un carácter subsidiario, no pudiendo desplazar los medios ordinarios de defensa con que cuenta la demandante, amenos de que demuestre un perjuicio irremediable, circunstancia que no se encuentra probada en el caso *sub judice*, máxime si se encuentra en entredicho si el lote propiedad de la demandante es beneficiario de dicha exención.

Contrario a lo manifestado por el recurrente, incluso al tener en cuenta las pruebas que en voces del accionante el juez de primera instancia “*desechó y descartó buena parte (...) las pruebas aportadas por el suscrito*” el examen de procedencia de la acción corre la misma suerte, pues se hace imposible el estudio de fondo e incluso el formal.

Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptare que lo solicitado por la accionante era buscar que el Municipio de Ibagué diera tramite a la exención, a fin de que surtiera plenos efectos, otra debió ser la norma acusada y otras debieron ser las pretensiones tendientes a obligar la presentación del proyecto normativo ante el competente y no las aquí formuladas.

Sentencia.
Radicación N°.: 73001-33-33-010-2021-00281-00 (Int.0219-2022)
Medio de Control: De cumplimiento
Demandante: Laura Mercedes Arjona Vásquez
Demandado: Municipio de Ibagué

En este orden, es claro que en el *sub examine*, no se cumplen con los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento, quedando claro por el objeto del litigio, que la demandante cuenta con otro mecanismo judicial para que se atiendan sus pretensiones, lo cual significa que se configura la causal de improcedibilidad de la acción prevista en el inciso segundo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, y por ello, se impone confirmar la sentencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de Oralidad, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMASE por las razones expuestas en la parte motiva la providencia apelada, proferida el 23 de marzo de 2022 por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué.

SEGUNDO: En firme esta providencia, vuelvan los autos al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA


BELISARIO BELTRAN BASTIDAS


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Nota: Se suscribe la providencia a través de firma digital, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 de 2020 y otros, con el fin de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 – coronavirus- en Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en armonía con el Acuerdo PCSJA20-11567 del 05 de junio 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales.

Firmado Por:

Jose Aleth Ruiz Castro
Magistrado

Oral 006
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c0eae454501f59db477f4d0fb70fbf0087a1979aa39f4536ed65de3095e02eb3**
Documento generado en 05/05/2022 05:40:42 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>