



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

EXPEDIENTE: 25000-23-37-000-2024-00320-00
DEMANDANTE: YENY GARZÓN
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOACHA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
ASUNTO: ACUERDO MUNICIPAL 01 DE 2024

SENTENCIA ANTICIPADA

La ciudadana **YENY GARZÓN**, identificada con la C.C. No. 1.072.188.424, en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda en contra del **MUNICIPIO DE SOACHA – CUNDINAMARCA**, con el propósito de obtener la nulidad del Acuerdo municipal No 01 de 2024 expedido por el Concejo de Soacha, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS QUE PERMITAN NORMALIZAR LA SITUACIÓN TRIBUTARIA DE LOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE SOACHA PARA CONTRIBUIR A LA EQUIDAD, IGUALDAD, Y JUSTICIA TRIBUTARIA EN LA JURISDICCIÓN MUNICIPAL”*.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

En la demanda se formulan las siguientes

PRETENSIONES

“1º. Que es invalido e ineficaz y de hecho nulo el acto administrativo Acuerdo municipal No 01 de 2024 expedido por el Concejo de Soacha y sancionado por el alcalde de Soacha y contenido en el documento anexo remitido por el Concejo de Soacha a nuestro correo.

2°. *Que, como consecuencia de lo anterior, se declare y deje sin valor ni efecto todos los actos que se originen en el acuerdo municipal suspendido y posteriormente declarado nulo.*”

HECHOS

Manifiesta que, el alcalde de Soacha Julián Sánchez Acosta radicó y propuso en el mes de enero de 2024 al Concejo de Soacha, el proyecto de acuerdo municipal *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS QUE PERMITAN NORMALIZAR LA SITUACIÓN TRIBUTARIA DE LOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE SOACHA PARA CONTRIBUIR A LA EQUIDAD, IGUALDAD Y JUSTICIA TRIBUTARIA EN LA JURISDICCIÓN MUNICIPAL.”*, infringiendo el régimen de incompatibilidades consagrado en el artículo 51-1 subnumeral 1-1 de la Ley 2200 de 2022, pues fue diputado hasta el 31 de diciembre de 2023.

Señala que, el proyecto de Ley fue tramitado y aprobado por el Concejo Municipal de Soacha y posteriormente sancionado por el alcalde.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La demandante señala como normas violadas:

- Artículos 294 y 336 de la Constitución Política.
- El artículo 51-1 y su subnumeral 1.1 de la Ley 2200 de 2022.
- El artículo 137 del C.P.A.C.A.

En síntesis, sustenta el concepto de violación en los siguientes términos:

Primer cargo: *“El acto demandado se expidió irregularmente y sin competencia”*. Afirma que, el alcalde de Soacha se encontraba impedido por el régimen de incompatibilidades para proponer y aprobar el acuerdo demandado, en la medida que se desempeñó el cargo de diputado de Cundinamarca del 1º de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023.

Precisa que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo artículo 51-1 y su subnumeral 1.1 de la Ley 2200 de 2022, los diputados en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción, al momento de su elección y hasta doce meses después del vencimiento de su período, les está prohibido intervenir en actuaciones administrativas en las que tenga interés el municipio de la respectiva entidad.

Segundo cargo: “infracción a las normas en que debía fundarse.” Asegura que, en aplicación del principio de equidad tributaria y el derecho fundamental a la igualdad, están proscritas las formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados. En esa medida, indica que, el acto demandado al conceder a los sujetos pasivos del impuesto predial unificado en Soacha *“cuyo inmueble se encuentre catalogado exclusivamente para el uso habitacional (...) un estímulo en el pago, consistente en una reducción del 50% de los intereses moratorios causados a la fecha del pago o la suscripción del respectivo acuerdo”*, excluyó al sector comercial, industrial y hospitalario entre otros, y de esta forma, infringió el artículo 294 de la Constitución Nacional, que prohíbe los tratamientos preferenciales respecto a los tributos del orden territorial.

Para sustentar este punto, puso de presente la sentencia C-169 de 2014 proferida por la Corte Constitucional y la sentencia proferida al interior del expediente No. 15001233300020230010100 en el mes de junio de 2023 por el Tribunal Administrativo de Boyacá. (archivo “DEMANDA15042024_151614.pdf”, Zip “001DEMANDA.zip”, Zip 2, índice 2 SAMAI)

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El ente territorial accionado se opuso a las pretensiones elevadas por la parte demandante, por cuanto el Acuerdo No. 01 de 2024 fue aprobado por el Concejo Municipal de Soacha, sancionado por el alcalde dentro del marco de sus competencias, motivado con base en un estudio técnico detallado y expedido para responder a una problemática fiscal real que afecta el recaudo del impuesto predial y la sostenibilidad financiera del municipio.

Afirma que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución Política, y la Ley 44 de 1990, los municipios están facultados para definir aspectos relativos a la gestión, recaudo, fiscalización y cartera morosa del impuesto predial unificado, sin que ello implique la creación o modificación arbitraria de la obligación tributaria. Señala que, lo que el artículo 294 de la Constitución prohíbe es que los municipios establezcan exenciones sobre tributos nacionales, o que alteren el régimen legal aplicable a estos, restricción que no aplica para los esquemas de gestión fiscal que incluyan, por ejemplo, condiciones especiales de pago (CEP), reducciones de sanciones, intereses o acuerdos de pago.

Manifiesta que, la medida adoptada por el Acuerdo No. 01 de 2024 no se refiere al impuesto predial como tal —ni altera su estructura ni elementos esenciales—, sino que se limita a una reducción parcial, condicionada y temporal de los intereses

moratorios causados, para aquellos contribuyentes que se acojan voluntariamente a la medida dentro de un plazo determinado.

Indica que, la presentación del proyecto de acuerdo que dio origen al acto demandado se realizó en ejercicio legítimo de la función pública establecida en el artículo 315 de la C.N. Así mismo, asegura que, la presentación del proyecto por parte del alcalde se refiere a un asunto puramente municipal, adoptado en ejercicio de una competencia constitucional, y que no guarda relación con decisiones o asuntos tramitados por la Asamblea Departamental durante su periodo anterior.

Por lo anterior, asegura que, no se configuró la incompatibilidad establecida en el artículo 51-1.1 de la Ley 2200 de 2022, toda vez que, no se advierte intervención en contratos, ni actuación administrativa de carácter sancionatorio o evaluativo, ni vínculo funcional o económico que comprometa su neutralidad institucional, tampoco existió un interés personal ni beneficio directo.

Los análisis técnicos y fiscales incluidos en la exposición de motivos del acuerdo evidencian que los predios con uso habitacional, especialmente en los estratos socioeconómicos 1 y 2, fueron los que sufrieron mayores incrementos en la base gravable y, en consecuencia, presentan los mayores niveles de morosidad y afectación económica. La focalización de la medida, entonces, no responde a un ánimo de beneficiar arbitrariamente a un grupo poblacional, sino a la necesidad de corregir una carga fiscal desproporcionada y garantizar un mínimo nivel de justicia tributaria.

Por lo anterior, concluye que, el hecho de que los predios con destinación comercial, industrial o institucional no hayan sido incluidos dentro del beneficio de reducción de intereses moratorios no constituye un trato discriminatorio, sino una decisión fiscal basada en la diferenciación de condiciones objetivas, conforme a los principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema tributario, en tanto que, aquellos predios, se encuentran, por lo general, en manos de sujetos con mayor capacidad económica y patrimonial y no sufrieron el mismo impacto derivado de la actualización catastral. (documento 28, índice 21 SAMAI).

3. TRÁMITE PROCESAL

El 18 de abril de 2024, se radicó demanda del proceso de la referencia ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá (documento 003, archivo 2, índice 2 SAMAI), por acta individual de reparto con radicado No. 11001333704120240012000 le correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (documento 002,

archivo 2, índice 2 SAMAI), que mediante auto del 19 de julio de 2024, declaró su falta de competencia y ordenó su remisión a la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (documento 004, archivo 2, índice 2 SAMAI), siendo remitido el proceso a esta Corporación el 15 de agosto de 2024 (documento 006, archivo 2, índice 2 SAMAI).

Efectuado el reparto, le correspondió el conocimiento del asunto al Despacho de la Magistrada, Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado (índice 1 SAMAI), quien a través de providencia del 24 de febrero de 2025 admitió la demanda (índice 10 SAMAI). Decisión notificada a las partes a través de correo electrónico el 26 de febrero de 2025 (índice 17 SAMAI). A través de memorial del 21 de abril de 2025 el MUNICIPIO DE SOACHA presentó contestación a la demanda (índice 21 SAMAI).

Por medio del Formato Único Para Compensación del 23 de mayo de 2025, con fundamento en el Acuerdo No. PSAA06-3501 de 2006, la Magistrada Dra. Carmen Amparo Ponce Delgado, remitió el presente proceso al Despacho sustanciador (índice 24 SAMAI). Por auto del 13 de agosto de 2025, se avocó el conocimiento del presente asunto, se tuvo por contestada la demanda, se prescindió de realización de las audiencias previstas en los artículos 180, 181 y 182 del CPACA, se dispuso tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, así como los antecedentes administrativos, se fijó litigio y se dispuso correr traslado por el término de 10 días para que la partes presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto (índice 26 SAMAI). Por auto de la misma fecha se negó la medida cautelar solicitada por el demandante (índice 27 SAMAI). La parte demandante presentó alegatos de conclusión en tiempo (índice 33 y 34 SAMAI). Finalmente, con informe secretarial del 15 de septiembre de 2025 el proceso ingresó al Despacho de la Magistrada Ponente para proferir sentencia (índice 35 SAMAI).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante presentó sus alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos en los que fundamentó los cargos de nulidad (índices 33 y 24 SAMAI). Por su parte, el extremo demandado no presentó sus alegatos de conclusión.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público no rindió concepto alguno.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición de los artículos 152 y 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vigentes para el momento de la interposición de la respectiva demanda.

PROBLEMA JURÍDICO

La controversia en el presente proceso versa sobre la legalidad del Acuerdo Municipal No. 01 de 2024, expedido por el Concejo Municipal de Soacha *“por medio del cual se adoptan medidas que permitan normalizar la situación tributaria de los contribuyentes del impuesto predial en el municipio de Soacha para contribuir a la equidad, igualdad y justicia tributaria en la jurisdicción municipal”*.

Y de manera específica el litigio frente a los actos acusados se centra en determinar, conforme a los cargos de nulidad formulados: (i) si el acto demandado se expidió irregularmente y sin competencia y, (ii) si hubo infracción a las normas en que debía fundarse.

HECHOS PROBADOS

Para resolver el problema jurídico planteado se encuentran acreditados a proceso los siguientes hechos:

1.- El Dr. Julián Sánchez Acosta, ejerció como Diputado de la Asamblea del Departamento de Cundinamarca para el periodo constitucional comprendido entre el 1º de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023, por la bancada del partido de la Unidad Nacional (archivo “PRUEBA15042024_151745.pdf”, Zip “001DEMANDA.zip”, Zip 2, índice 2 SAMAI).

2.- El Dr. Julián Sánchez Acosta, en su calidad de alcalde municipal, radicó ante el Concejo de Soacha el proyecto de acuerdo titulado *“Por medio del cual se adoptan medidas que permitan normalizar la situación tributaria de los contribuyentes del impuesto predial en el municipio de Soacha para contribuir a la equidad, igualdad y justicia tributaria en la jurisdicción municipal”*¹

¹ Hecho admitido por la parte demandada en la contestación de la demanda. Fl 5. documento 28, índice 21 SAMAI

3.- Luego de surtir los debates reglamentarios, Mediante Acuerdo No. 01 del 26 de enero de 2024, el Concejo Municipal de Soacha adoptó *“medidas que permitan normalizar la situación tributaria de los contribuyentes del impuesto predial en el municipio de Soacha para contribuir a la equidad, igualdad y justicia tributaria en la jurisdicción municipal”*. (“PRUEBA15042024_151709.pdf”, Zip “001DEMANDA.zip”, Zip 2, índice 2 SAMAI)

4. El 1 de febrero de 2024 el Dr. Víctor Julián Sánchez Acosta, en calidad de alcalde Municipal de Soacha, sancionó el Acuerdo No. 01 del 26 de enero de 2024.²

Una vez precisados los hechos probados, corresponde desatar los problemas jurídicos planteados, para lo cual, en primer lugar, se abordará el estudio del cargo relacionado con la falta de competencia, y posteriormente, lo correspondiente a la infracción de las normas en que debió fundarse.

(i) Si el acto demandado se expidió irregularmente y sin competencia

La demandante cuestiona la legalidad del Acuerdo No. 01 del 26 de enero de 2024, por desconocer el artículo 51-1 y 51-1.1 de la Ley 2200 de 2022, concluyendo que el alcalde se encontraba inhabilitado para presentar y sancionar el proyecto de acuerdo que dio origen al acto demandado, por cuanto, durante el año anterior a la presentación, había fungido como Diputado del Departamento. Por su parte, el ente demandado indica que, la presentación del proyecto por parte del alcalde corresponde al ejercicio de una competencia constitucional, que, por demás, no guarda relación con decisiones o asuntos tramitados por la Asamblea Departamental durante su período anterior.

Por ende, corresponde abordar el estudio de legalidad a partir de la confrontación del acto demandado con las disposiciones que se consideran violadas. Para el efecto, la Sala considera pertinente, precisar que, el vicio de falta de competencia se configura cuando quiera que:

*“En efecto, la **“competencia** es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinar función”, razón por la cual la doctrina ha entendido que la incompetencia o **falta de competencia** se materializa cuando el autor profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir, cuando la decisión se toma si estar facultado legalmente para ello.*

En otras palabras, dicho reproche se configura cuando el acto es proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al servidor público o la Corporación respectiva, esto es, por fuera de las “atribuciones

² Fl. 37, “PRUEBA15042024_151709.pdf”, Zip “001DEMANDA.zip”, Zip 2, índice 2 SAMAI

que el ordenamiento jurídico ha otorgado”³. (negrilla dentro del texto original)

En esa medida, para el estudio del presente asunto, se debe determinar si el Acuerdo No. 01 del 26 de enero de 2024 fue proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al Concejo Municipal o al alcalde. Ahora bien, al revisar el contenido de la norma en que se funda el concepto de violación, esto es, el artículo 51-1 y 51-1.1 de la Ley 2200 de 2022, se evidencia que, la misma hace referencia al régimen de incompatibilidades para desempeñar cargos públicos, dentro de las cuales se encuentran las enlistadas por la actora, esto es:

“1. Los diputados en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta doce meses después del vencimiento de su período o retiro del servicio:

1.1. Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuaciones contractuales en los cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio de la respectiva entidad territorial, o sus organismos;”

Así las cosas, resulta claro que, al argumento presentado por la parte actora no está relacionado con la falta de competencia de la autoridad que emitió el acto demandado, más bien, se dirige a enrostrar que el alcalde de Soacha se encontraba incurso en una causal de incompatibilidad para el ejercicio del cargo público, por cuanto, militó como diputado en la Asamblea del Departamento de Cundinamarca dentro del año anterior a su elección como alcalde municipal.

Este aspecto escapa del alcance de estudio al interior del presente medio de control, habida consideración que, para tal propósito el legislador instituyó en el artículo 139 del C.P.A.C.A., la acción de nulidad electoral, por medio de la cual, cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden, cuando quiera que en ellos se incurra en cualquiera de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 *ejusdem*.

Sobre el particular, conviene además señalar que, para el caso del Dr. Julián Sánchez Acosta, el argumento relacionado con la incompatibilidad alegada por la demandante ya fue abordado por las Secciones Primera y Quinta del H. Consejo de Estado, al interior del procesos de pérdida de investidura (25000231500020230104701) y de nulidad electoral (25000-23-41-000-2024-

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). Expediente 73001-23-31-000-2011-00512-01. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

00167-01), iniciados por la misma ciudadana y en donde se profirieron sentencias de segunda instancia el 9 de mayo de 2024⁴ y 6 de marzo de 2025⁵, respectivamente, que negaron las pretensiones de la demanda, y por lo tanto, avalaron la legalidad de la elección del alcalde municipal de Soacha para el periodo 2024-2027.

En esa medida, como recientemente lo señaló la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de mayo de 2025⁶, al resolver la acción de tutela promovida por la señora Yenny Yomaira Garzón en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado, el tema de la elección del Dr. Julián Sánchez Acosta como alcalde del municipio de Soacha, no puede volver a ser revisado por la justicia, por cuanto:

“Sin perjuicio de lo expuesto, no sobra recordar que la causal de incompatibilidad prevista en la Ley 2200 de 2022, numeral 1.º del artículo 51, en concordancia con la Ley 1952 de 2019, literales a) y b) del artículo 43, cuya configuración reitera la demandante, fue resuelta en el proceso de pérdida de investidura, por lo que, cualquier inconformismo al respecto debió objetarlo de cara a las decisiones allí emitidas, y no frente a la sentencia hoy acusada en la que se decretó la existencia de cosa juzgada.”

Por otro lado, respecto de las competencias del alcalde, es del caso señalar que, el artículo 315 de la Constitución Nacional, establece en sus numerales 5º y 6º, que son atribuciones de aquel:

“5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.”

En consecuencia, para la Sala, no se advierte la falta de competencia respecto del acto cuestionado en el presente proceso, en la medida que, no se probó que quien fungía como alcalde estuviera desprovisto de las atribuciones que le son propias.

Así, en el presente caso, no se discute que el Dr. Julián Sánchez Acosta, era efectivamente el alcalde electo del Municipio de Soacha para la época de los hechos, y, por lo tanto, estaba facultado para presentar el proyecto de ley “*por medio*

⁴ C.P. Dra. Nubia Margoth Peña Garzón.

⁵ C.P. Dr. Luis Alberto Alvares Parra.

⁶ Expediente No. 11001-03-15-000-2025-02347-00. C.P. Dr. Juan Enrique Bedoya Escobar.

*del cual se adoptan medidas que permitan normalizar la situación tributaria de los contribuyentes del impuesto predial en el municipio de Soacha para contribuir a la equidad, igualdad y justicia tributaria en la jurisdicción municipal”, y luego de su aprobación por parte del Concejo Municipal, impartirle sanción. **Por lo anterior, no prospera el cargo.***

(ii) Si hubo infracción a las normas en que debía fundarse.

Ahora bien, el demandante manifiesta que el Acuerdo enjuiciado infringió el artículo 294 de la Constitución Nacional, al excluir al sector comercial, industrial y hospitalario, entre otros, de los beneficios tributarios concedidos en torno al impuesto predial. Al respecto, el ente demandado asegura que, el hecho de que únicamente los predios con uso habitacional hayan sido incluidos dentro del beneficio de reducción de intereses moratorios fue una decisión fiscal basada en la diferenciación de condiciones objetivas, conforme a los principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema tributario, pues, los análisis técnicos y fiscales que motivaron el acto, evidenciaron que aquellos predios, especialmente en los estratos socioeconómicos 1 y 2, fueron los que sufrieron mayores incrementos en la base gravable con la actualización catastral.

Para resolver, se pone de presente que, 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.

Por su parte, el artículo 294 de la Constitución Política, dispone que las entidades territoriales son los competentes para crear exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos locales. Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, ha precisado que, dicha facultad es plena y se debe interpretar de manera amplia, como se observa a continuación:

“(…) puesto que en vigencia de la Constitución Política de 1991 y, concretamente, del artículo 294, para la Sala, la potestad de las entidades territoriales para fijar exenciones o tratamientos preferenciales debe interpretarse de manera amplia, pues, a diferencia de la potestad para fijar tributos, la potestad para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales es plena para estas y restringida para la Ley.”⁷

⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 29 de mayo de 2014. Expediente No. 73001-23-31-000-2010-00391-01(18738). CP. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

En el presente caso, se evidencia que, mediante el Acuerdo No. 01 del 26 de enero de 2024, el Concejo Municipal de Soacha – Departamento de Cundinamarca, adoptó las siguientes medidas tributarias:

Artículo 1. *Concédase, a los sujetos pasivos del impuesto predial unificado -IPU- de la jurisdicción fiscal del Municipio de Soacha, cuyo inmueble se encuentre catalogado exclusivamente para el uso habitacional y que se encuentren en mora en cualquiera de las vigencias fiscales 2021 a 2023, un estímulo en el pago, consistente en una reducción del 50% de los intereses moratorios causados a la fecha del pago o la suscripción del respectivo acuerdo, siempre y cuando cancele el 100% del capital adeudado, de contado o por cuotas, antes del 31 de diciembre de 2024.*

Artículo 2. *Concédase a los contribuyentes que suscribieron acuerdos de pago del Impuesto Predial Unificado sobre inmuebles catalogados de uso habitacional, de la jurisdicción fiscal del Municipio de Soacha y que se encuentren al día en las cuotas en estos pactadas, idénticos beneficios a los establecidos en el artículo primero del presente Acuerdo sobre el saldo pendiente de pago, por lo que se autoriza a que la administración, de oficio o a petición de parte, reliquide las cuotas futuras respectivas con pago hasta el 31 de diciembre de 2024*

PARÁGRAFO. *La reliquidación de las cuotas de los Acuerdos de pago que se establecen en el presente artículo solamente aplica para los valores adeudados correspondientes a las vigencias fiscales 2021 a 2023 del IPU y no se extienden a los saldos adeudados por vigencias fiscales diferentes.*

Artículo 3. *En ningún caso, después de los descuentos aplicados a los que se refiere el presente Acuerdo, el valor del monto a pagar puede estar por debajo de la obligación principal, actualizada al IPC de diciembre de 2023 más 500 puntos básicos (IPC + 5%).*

Artículo 4. *Prohíbanse el establecimiento de futuras condiciones especiales de pago, amnistías o cualquier otra clase de tratamiento preferencial que reduzca el capital, los intereses, las sanciones o cualquier otra obligación tributaria determinada o liquidada en firme, salvo razones de urgencia manifiesta declarada por el Gobierno Nacional o Municipal y que afecte seriamente la*

capacidad de pago de los ciudadanos, todo lo anterior previo aval del consejo de gobierno, aprobación del del Concejo Municipal y examen del juicio de proporcionalidad o razonabilidad explícito.

La decisión adoptada por el ente municipal, según la exposición de motivos del acto, tuvo por sustento, que, con ocasión a la actualización catastral efectuada en el municipio en el año 2020, se produjo el incremento en la base gravable del IPU para vigencias fiscales 2021 a 2023, y con ello, el crecimiento de la cartera ante el impago de las obligaciones por parte de los sectores más “vulnerables” de la comunidad.

En esa medida, el Acuerdo enjuiciado tiene como propósito ofrecer “*una salida viable para que las familias afectadas por los nuevos avalúos catastrales, cuya situación económica particular es compleja y les impide ponerse al día en sus obligaciones fiscales, vean una oportunidad de salida y alivio tributario, que les permita cumplir con las obligaciones fiscales a su cargo de forma viable desde el punto de vista financiero, y que de paso evite la tragedia social del embargo, remate y secuestre de sus bienes, lo que a la postre garantizaría*

el deber constitucional de aportar a los gastos del Estado sin menoscabar los derechos a la vivienda, a la vida digna de que gozan los mismos”⁸.

En primer lugar, se precisa que el denominado estímulo para el pago del IPU que adoptó el Concejo Municipal de Soacha, en la medida en que buscan mitigar uno de los efectos que acarrea el incumplimiento de obligaciones tributarias, esto es, la reducción de los intereses de mora, constituyen una amnistía. Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-833 de 2013 indicó lo siguiente:

“Estas medidas - se refiere a las amnistías tributarias - buscan generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones y ajuste su situación fiscal a la realidad. Es por ello que, aunque en la mayoría de sus pronunciamientos sobre el tema las expresiones “amnistía” y “saneamiento” han sido entendidas como sinónimos, en otras la Corte ha precisado que las amnistías tributarias constituyen un instrumento de saneamiento fiscal, en tanto a través de aquellas se busca regularizar la situación de quienes se encuentran por fuera de la norma. La Corte ha diferenciado las amnistías, que presuponen la infracción previa de una obligación tributaria, de las exenciones tributarias, entendidas estas últimas como instrumentos de política fiscal a través de los cuales se impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o se disminuye la cuantía de dicha obligación”

Por lo anterior, el Consejo de Estado⁹ ha señalado que, para el análisis de los actos que establecen amnistías, es necesario tomar en consideración los postulados que sobre el particular ha desarrollado la Corte Constitucional:

*“La Corte Constitucional también precisó que **“Las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones”**.*

*Es por esta razón que la jurisprudencia constitucional es clara en advertir que **son inadmisibles “las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente”**.*

*Que, por lo tanto, le **“Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria”**. En síntesis, la Corte*

⁸ Fls 2 y 3 “PRUEBA15042024_151709.pdf”, Zip “001DEMANDA.zip”, Zip 2, índice 2 SAMAI

⁹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 10 de julio de 2014. Expediente 73001-23-31-000-2010-00530-01(18865). C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

Constitucional describe la evolución de la jurisprudencia que ha abordado el análisis de constitucionalidad de normas mediante las que se adoptan amnistías tributarias, en los siguientes términos:

(...)

(vi) Por el contrario, ha encontrado ajustadas a la Constitución aquellas medidas que: a. responden a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993)11; b. alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004)12; c. facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).”

En este orden de ideas, para el demandante, resulta desproporcionado que la administración local únicamente haya incluido dentro del incentivo tributario a los predios de uso habitacional, pues tal determinación comportó un trato diferencial injustificado. Sin embargo, de la revisión del acto demandado se desprende que la medida tributaria adoptada por el Concejo Municipal obedeció a criterios objetivos y tuvo por sustento estudios de carácter técnico y financiero que permitieron establecer que los predios de uso habitacional de los estrados 1,2 y 3 fueron los más afectados por el incremento de la base gravable en el IPU, así como la necesidad y proporcionalidad de la medida, como se evidencia a continuación:

(i) Existencia de una situación excepcional.

El Municipio de Soacha, con fundamento en lo establecido en el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 y en su calidad de gestor catastral según autorización del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) formalizada a través de la Resolución 377 de 2020, adelantó en el año 2020, con apoyo del operador catastral “Catastro avanza”, la actualización de la formación del catastro con enfoque multipropósito.

(...)

Los procesos anteriores dieron como resultado un incremento considerable a la base gravable del IPU para las vigencias fiscales 2021 a 2023, estos, en algunos casos, fueron asumidos por los sujetos pasivos de la obligación, en la medida que los presupuestos de sus hogares y su estructura de gasto pudo ser ajustada a tal fin, sin embargo, en otros múltiples casos, los hogares no pudieron ajustar la nueva estructura de gasto a sus limitados impuestos, por lo que se vieron avocados a una espiral de mora considerable que, con el tiempo, no ha hecho más que agravar la situación de los mismos al imponerles una carga impositiva de capital e intereses derivados del IPU, que resulta impagable y los deja a las puertas de perder sus inmuebles a través de la numerosa cantidad de procesos de cobro coactivo que ya están en curso y que han derivado en una considerable cantidad de embargos.

(ii) Alivio de la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos.

Por tanto, éste P.A. se constituye en una medida que protege fines constitucionales esenciales como el derecho a la vivienda y la eficacia en el recaudo de las rentas de orden tributario, al tiempo que contribuiría a un mejor reparto de las cargas públicas en la medida que un número mayor de contribuyentes realizarían su aporte.

Entre tanto, los efectos de las condiciones especiales de pago (CEP) que se plantean en el presente P.A., resultarán neutros para los contribuyentes cumplidos y no derivarán en un tratamiento preferencial a los deudores morosos, para garantizar esto, notará el honorable Concejo Municipal, establecemos que el incentivo de la proporción de los intereses moratorios en ningún caso significarán beneficios que superen el IPC más 50 puntos básicos, lo que garantiza que en términos reales, los contribuyentes morosos pagarán más que los cumplidos, es decir que los descuentos en moratorios devolverán por lo menos el valor del dinero en el tiempo y castigarán con una carga adicional a los morosos, lo que deriva en un desincentivo a la mora. No sobra decir que no se realiza en el presente P.A. ningún tipo de condonación al capital adeudado, lo cual garantiza que la obligación original se resarza sin ningún tipo de trato preferencial al moroso.

(iii). Justificación de la necesidad de la medida.

Adicionalmente, a pesar de la expansión económica, el desempleo en el Municipio no presentó mejoras, en el año 2022 la tasa de desempleo en Soacha supera los porcentajes previos a la pandemia, lo que quiere decir que el crecimiento económico del año 2021 no se ha traducido en mayores oportunidades para los ciudadanos del Municipio de Soacha quienes no han logrado recuperar sus empleos previos a la pandemia.

(...)

Adicionalmente, se aprecia que el ejercicio de actualización catastral afectó en un mayor porcentaje el conjunto de predios ubicados en estrato socioeconómico 1, junto con los no estratificados, los primeros, en avalúo catastral global crecieron en más del 324% al pasar de los 0,74 billones de 2020 a más de 3,14 billones en 2021, entre tanto aquellos no estratificados se incrementaron, entre 2020 a 2022 en más de un 530%, al pasar de los 1,05 billones de 2020 a más de 6,6 billones de 2022.

(...)

Adicionalmente el crecimiento en el avalúo catastral global de los predios en estrato 1 fue considerablemente mayor que el de los estratos 2 (236%) y 3 (195%), lo que revela que aquellos ciudadanos, cuyo uso de la vivienda es residencial y que son más vulnerables, resultaron siendo los más impactados por la actualización.

ESTRATO_SOCIA L	DESTINO_DESCRIPCION	2020	2021	2022	2023
1	HABITACIONAL	3,75%	342,24%	1,44%	4,06%
2	HABITACIONAL	4,04%	235,65%	2,86%	4,25%
3	HABITACIONAL	3,66%	194,58%	2,75%	4,24%

Los efectos de la actualización catastral también derivaron en cambios considerables en el comportamiento de la cartera, el gráfico 1.5. muestra que la tendencia de la mora a través de los años ha sido creciente, mientras del 2019 la misma asciende a un 14,87% del global, para el año 2023, ya habiéndose vencido el plazo para pago, la mora escala hasta el 34,74%, lo que además refleja una escalada desde el 21% que aún permanece en mora por la vigencia fiscal 2021 hasta el último año bajo observación y muestra que el porcentaje de mora para 2023 supera el doble del que se encuentra en mora por la vigencia 2019.

(...)

También se observa que los estratos con mayores problemas de mora son el 1 y el 2, quienes en la actualidad, y luego de la actualización catastral, son quienes más se han visto avocados a dejar de pagar sus obligaciones tributarias, lo que evidencia que son justamente los ciudadanos menos favorecidos quienes mayor impago registran y por ende, sobre quienes medidas coercitivas como el embargo, secuestre y remate de los predios o de otros activos o posesiones más puede ponerles en condiciones de vulnerabilidad y menos garantías pueden ofrecerles a la satisfacción de sus derechos.

Mora	2019	2020	2021	2022	2023
Estrato 1	29,56%	31,63%	36,18%	41,74%	49,63%
Estrato 2	12,73%	14,94%	19,70%	25,34%	33,26%
Estrato 3	9,73%	11,69%	16,23%	21,45%	29,72%

(...)

De otra parte, si observamos el porcentaje de predios en mora por año según uso del predio, nos encontramos nuevamente con que quienes más adeudan en esta materia al fisco son precisamente aquellos que destinan su predio a la vivienda, en este segmento, nos encontramos con una cartera que creció sostenidamente desde que se implementó la actualización catastral y cuyo porcentaje básicamente creció más allá del doble, incrementándose en más del 19%, lo que resulta mayor al crecimiento en otros usos prediales como el comercial (17%) y el industrial (13%).

USO	2019	2020	2021	2022	2023
Habitacional	14,01%	15,85%	20,17%	25,18%	33,86%
Comercial	10,87%	12,02%	16,54%	22,13%	27,93%
Industrial	13,37%	11,40%	17,60%	20,47%	26,24%

(...)

De conformidad con los registros de la Dirección de rentas, nos encontramos con que una alta proporción de la cartera se encuentra concentrada en los estratos 1 y 2, los cuales resultan ser los más vulnerables ante cambios drásticos en sus impuestos y ante medidas de cobro coactivo como el embargo, secuestre y remate de sus inmuebles o de otros activos de que sean titulares.

Estrato	CANTIDAD	CAPITAL	CANTIDAD (%)	CAPITAL (%)
Estrato 1	76164	\$ 24.177.419.594,50	28,85%	9,95%
Estrato 2	52552	\$ 29.105.888.477,00	19,90%	11,98%
Estrato 3	69832	\$ 74.229.132.323,00	26,45%	30,54%
Estrato no específico	59189	\$ 75.084.598.921,00	22,42%	30,89%
Otros	6293	\$ 40.451.554.244,00	2,38%	16,64%
Total	264030	\$ 243.048.593.559,50		

(iv) Justificación de la proporcionalidad de la medida:

De otra parte, la tabla 1.8 muestra que, por uso habitacional, aunque la cantidad de predios del total en mora es de casi el 90%, la cartera impactada es apenas del 33,33% en términos globales, al tiempo que muestra que los estratos 1 y 2 tienen cerca de la mitad del total de predios en mora con destino residencial o habitacional.

Lo anterior nos indica, que medidas que alivien la carga moratoria de intereses (de ninguna forma se establecen reducciones a capital ni siquiera en términos reales), impactarían un 90% de la cantidad de predios, lo cual sería la población objetivo de las medidas, empero, en materia de moratorios, apenas se rondaría un global del 33.33%, esto sin contemplar que el presente proyecto de acuerdo de ninguna forma reduce en un 100% tales intereses sino apenas, en los casos de descuento máximo, lo hace en un 50%, con lo cual el coste social de los mismos sería ínfimo.

(v) justificación del trato diferencial con los predios de otros usos, distinto al habitacional.

De otra parte, aquellos predios de los cuáles se deriva una explotación comercial e industrial demostraron no encontrarse tan afectados de haber caído en mora producto de la actualización catastral, como lo demuestran la tabla 1.9, en la cual estos destinos no representan más del 2% de la cantidad de predios por vigencia en mora y no significan más del 6% del valor global de la cartera, razón por la cual el presente sustento económico considera que no existe razón alguna para extender a este segmento de la cartera beneficio alguno en esta materia por cuanto no es demostrable que la actualización catastral le haya afectado en la misma magnitud que a los predios habitacionales o de uso residencial, a lo que añadimos el hecho que de los mismos el uso del suelo permite un aprovechamiento diferente al de otorgar garantía al derecho a la vivienda, lo que se traduce en la inexistencia de justificación constitucional que permita extender beneficio alguno a los mismos.

Igual ocurre con los predios urbanizables no urbanizados, los cuales tradicionalmente han sido castigados por la legislación con una tarifa más alta por cuanto, a pesar de estar sujetos a la posibilidad de su urbanización para que cumplan la finalidad social establecida en el ordenamiento urbano, no se encuentran construidos.

Estrato	CANTIDAD	CAPITAL	CANTIDAD (%)	CAPITAL (%)	CANTIDAD (%) TOTAL	CAPITAL (%) TOTAL
		\$				
Estrato 1	4288	4.382.772.360,00	1,81%	5,41%	1,62%	1,80%
		\$				
Estrato 2	3587	5.102.998.078,00	1,52%	6,30%	1,36%	2,10%
		\$				
Estrato 3	474	2.608.166.553,00	0,20%	3,22%	0,18%	1,07%
Estrato no específico	649	\$ 47.207.468.316,00	0,27%	58,27%	0,25%	19,42%
Otros	831	\$ 12.624.694.627,00	0,35%	15,58%	0,31%	5,19%
Total	9829	\$ 71.926.099.934,00			3,72%	29,59%

(...)

- Las medidas solamente aplicarán para los inmuebles de uso residencial, excluyendo aquellos que cuentan con la capacidad de generación de rentas para sus propietarios, en tal sentido, se satisface el principio de equidad al darle tratamiento diferente sólo a aquellos que sean realmente distintos.

(vi) Que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria.

La implementación de estos incentivos, por lo tanto, no solo es necesaria desde una perspectiva económica, sino también social. Permiten al municipio responder de manera más ágil a las necesidades de la comunidad, alinear los intereses de los contribuyentes con los objetivos de la administración municipal y fomentar una cultura de responsabilidad fiscal. Además, es una herramienta de equidad, ya que puede diseñarse para ser accesible a todos los segmentos de la población, garantizando que todos los contribuyentes, independientemente de su capacidad económica, puedan beneficiarse de los incentivos y contribuir al bienestar colectivo.

En conclusión, la necesidad de los incentivos se justifica plenamente cuando se consideran tanto su efectividad probada en el fomento del cumplimiento tributario como su impacto positivo en la financiación de diferentes programas en pro de la comunidad. Por ende, la implementación de incentivos para el recaudo efectivo del impuesto predial en Soacha se convierte en una estrategia integral que apoya la recaudación fiscal y, a la vez, promueve el desarrollo y bienestar social de la comunidad.

Así las cosas, resulta claro que la amnistía contemplada en el acto demandado no es genérica y se encuentra suficientemente justificada. Además, en la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo se identificó plenamente cual era la coyuntura específica a la que quería hacerse frente con la medida, así como la situación de crisis en la que se encontraban los beneficiarios de ésta. Igualmente, se determinó la situación excepcional que dio lugar a la reducción de los intereses, esto es, el impacto excesivo que produjo en la base gravable la actualización catastral, así como el periodo fiscal al cual aplicaba.

Aunado a lo anterior, en el acto se señalaron como justificación de la rebaja de los intereses de mora, los siguientes: i) mitigar el efecto de la actualización catastral que dio lugar a un aumento en el impuesto predial; ii) garantizar el derecho a la vivienda de los contribuyentes que no han podido realizar el pago del IPU; iii) sanear la cartera del municipio, iv) incrementar el recaudo de la cartera de impuesto predial, v) garantizar la operatividad del Municipio, a través del recaudo efectivo.

Así las cosas, para esta Sala de decisión el Acuerdo demandado sustentó debidamente las razones objetivas por las cuales se comprometió el derecho a la igualdad entre los predios de uso habitacional de los estrados 1, 2 y 3 y los inmuebles de otros usos, en particular, la asimetría en la carga tributaria que generó la actualización catastral. Por su parte, el extremo demandante no desvirtuó los cálculos ni las cifras presentadas por la administración, motivo por el cual, no prospera el cargo de nulidad.

Los anteriores argumentos son suficientes para negar las pretensiones de la demanda.

Respecto de la condena en costas, se debe señalar que el Consejo de Estado¹⁰ en sentencia de 23 de septiembre de 2025 rectificó posición respecto del tema procesal de costas, precisando que en aplicación del artículo 365 del CGP, se condenará en costas en aquellos procesos que nieguen las pretensiones de la demanda o se declare la nulidad pretendida de los actos administrativos acusados en el mencionado medio de control, y en lo que atañe al componente de las agencias en derecho, siempre habrá lugar a esa parte de la condena en costas, sin que haga falta prueba alguna, a condición de que exista una parte vencida en el juicio o a la que se le resuelva desfavorablemente el recurso interpuesto (ordinal 1º del artículo 365 del CGP).

Así mismo, conforme el Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura¹¹, en los procesos contencioso administrativo en los que se discutan asuntos tributarios sin cuantía, proceden las agencias en derecho entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV).

Teniendo en consideración la nueva posición asumida por la Alta Corporación y el referido acuerdo, que en el presente caso se negaron las pretensiones de la demanda y que la entidad demandada –parte beneficiada con la condena- no acreditó el monto de las costas (expensas y gastos del proceso), sólo procede la condena en costas por agencias en derecho a la parte vencida (parte demandante) en un (1) SMLMV; para lo cual, se ordenará al Secretario de la Sección Cuarta de esta Corporación tramitar el respectivo incidente de liquidación de costas, conforme a las reglas previstas en el art. 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: CONDÉNASE en costas a la parte vencida (parte demandante), por agencias en derecho en un (1) SMLMV, de conformidad con lo expuesto en la parte

10 Sentencia del Consejo de Estado - Sección Cuarta, C.P. Dr. Wilson Ramos Girón, expediente No. 08001-23-33-000-2020-00668-01 (28292).

11 “Por el cual se adiciona el artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 que establece las tarifas de agencias en derecho”

motiva. En consecuencia, ordénese a la Secretaría de la Sección Cuarta de esta Corporación tramitar el respectivo incidente de liquidación de costas (agencias en derecho), conforme a las reglas previstas en el art. 366 del CGP.

TERCERO: NOTIFICAR la presente providencia en los términos previstos en el artículo 203 del C.P.A.C.A.

CUARTO: REMITIR copia de esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al correo notificacionesjudiciales@defensajuridica.gov.co, en virtud de lo previsto en el inciso final del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

QUINTO: Se informa que, para la radicación de los memoriales a que haya lugar deberá utilizarse la ventanilla virtual <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087>

SEXTO: En firme, **ARCHIVAR** el expediente. Déjense las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

Firmado Electrónicamente
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

Firmado Electrónicamente
JUAN DARIO CONTRERAS BAUTISTA

Firmado Electrónicamente
AMPARO NAVARRO LÓPEZ

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma de dicha Corporación denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA y el artículo 62 de la Ley 2430 de 2024, que modificó el artículo 122 de la Ley 270 de 1996.