

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No 2**

Tunja,

13 FEB 2019

Acción: Grupo
Demandante: David Ricardo Contreras Álvarez
Demandado: Municipio de Tunja, Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Expediente: 150012333000-2014-00201-00

Magistrado ponente: Luis Ernesto Arciniegas Triana.

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia en el asunto de la referencia, al no advertir causal de nulidad que invalide lo actuado conforme con lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

En ejercicio de la acción de grupo a través de apoderado¹, el señor David Ricardo Contreras Álvarez, obrando en calidad de representante del grupo de víctimas de ciudadanos contribuyentes del impuesto predial unificado de la ciudad de Tunja (por la actualización catastral del año 2012)², solicita que se condene al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante “IGAC”) y al Municipio de Tunja, al pago de perjuicios materiales e inmateriales causados por la actualización catastral adoptada en la ciudad de Tunja en el 2012. En cumplimiento del artículo 187 párrafo primero de la Ley 1437 de 2011, se hará un breve resumen de la demanda:

¹ Abogado Luis Carlos España Gómez.

² Ver f.º 2.

1.1.1. PRETENSIONES

Se solicitaron como pretensiones las siguientes:

“Declarar administrativamente y extracontractualmente responsables al Municipio de Tunja y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi”.

Condenar al Municipio de Tunja, a pagar a las víctimas contribuyentes del impuesto predial unificado en la ciudad de Tunja, zona urbana, por concepto del mayor valor liquidado y facturado en el recibo del predial durante la vigencia fiscal 2012, la suma equivalente a la suma (sic) de \$ 7.576. 115. 403 más el incremento de la cartera morosa calculado sobre las vigencias 2011 y 2012³.

Condenar al Municipio de Tunja a pagar a las víctimas contribuyentes del impuesto predial unificado en la ciudad de Tunja, zona urbana, por concepto del mayor valor liquidado y facturado en el recibo del predial durante la vigencia fiscal 2013, la suma equivalente a \$ 10. 115. 408. 197⁴.

Condenar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi a pagar una indemnización colectiva a las víctimas, equivalente a los perjuicios de carácter moral tasados en salarios mínimos legales vigentes al tenor de la directriz jurisprudencial, derivados de la imposición arbitraria de la actualización catastral durante cinco años. Al efecto, y considerando que los efectos de la actualización catastral, se reflejan en una progresión geométrica, consideramos viable solicitar la máxima condena, reflejada en cien salarios mínimos mensuales vigentes para cada víctima.

Ordenar la correspondiente indexación sobre las sumas anteriores, de acuerdo a la fórmula usual utilizada por el Consejo de Estado.

Condenar en costas y agencias en derecho a los accionados.

Para efectos de los pagos ordenados en la sentencia, a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el (sic) juzgado, si a bien lo tiene, podrá conformar subgrupos de víctimas y señalará en la sentencia el perjuicio ponderado para cada uno de acuerdo a las correspondientes liquidaciones individuales del impuesto predial unificado, los perjuicios morales deprecados y la ubicación de inmuebles en zonas de alto riesgo”.

³ 2011 \$11.829.935.389

2012 \$19.406.050.792

⁴ 2013 \$21.945.338.586

Impuesto predial vigencia anterior

2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Cuentan que el IGAC, seccional Boyacá, expidió la Resolución 15-000-88-2011, el 21 de diciembre de 2011, en la cual se ordenó la inscripción en el catastro de los predios⁵ formados y/o actualizados en el Municipio de Tunja.

Dicen que el mencionado acto administrativo fue publicado en dicha fecha en el Diario Oficial, dando cumplimiento al artículo 104 de la Resolución 070 de 2011 expedida por la Dirección Nacional del IGAC *“norma que ordena que los actos administrativos por medio de los cuales las Regionales de dicha entidad adopten las actualizaciones catastrales deben ser publicados... a más tardar, el 31 de diciembre del año anterior a la entrada en vigencia en el catastro, en desarrollo del artículo 338 inciso final de la Constitución Política”*.

La base catastral o censo predial fue entregado por parte del IGAC al municipio de Tunja el 8 de febrero de 2012, *“siendo que en realidad dicha entrega, debía haberse efectuado máximo hasta el 31 de diciembre del año 2011, para efectos de asegurar la vigencia del impuesto desde el 1 de enero de 2012, al tenor de la misma Resolución 070 del IGAC”*.

Sin embargo, el municipio procedió a liquidar el impuesto predial unificado (en adelante “impuesto predial”, “predial unificado” o “I. P. U.”) de los bienes inmuebles de los contribuyentes de la zona urbana, aplicando la actualización catastral con retroactividad al 1º de enero de 2012, *“sin importar la extemporaneidad de la entrega”*.

Dice que el impuesto predial se causa cada 1º de enero, por ser un impuesto de causación instantánea, porque solo puede ser liquidado ese día, y su vigencia se prolonga hasta el 31 de diciembre de la misma anualidad.

⁵ “Predio: del latín *praedium*. 1. Heredad, hacienda, tierra o posesión inmueble”. Tomado de: Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23.ª ed.). Consultado en: <http://dle.rae.es/?id=TxshOI>.

Considera que en lugar de aplicar la citada base catastral “extemporánea” con retroactividad al 1° de enero de 2012, el municipio de Tunja disponía de varias opciones, a saber:

“...Aplicar la actualización catastral como base predial para la vigencia 2013, es decir para el año siguientes a la fecha de entrega.

ii) Solicitar al Concejo Municipal de Tunja que formalmente pida al Gobierno Nacional e IGAC, el aplazamiento por un año de la actualización catastral para que previo estudio socioeconómico realizar una nueva actualización, adaptada a las reales y especiales condiciones de la zona urbana de Tunja...

iii) Abstenerse de aplicar dicha actualización, ante la operancia del fenómeno jurídico conocido como falta de oponibilidad frente a terceros, y el decaimiento del acto administrativo de formación de la actualización catastral, dado que a pesar de ser publicado en tiempo, no fue ejecutado por el IGAC hasta el 31 de diciembre de 2011, en el sentido que la base catastral actualizada no fue entregada hasta ese día como lo determina la ley, sino apenas el 8 de febrero de 2012, lo cual inhibía al ente territorial de considerar esa base de datos como base gravable, siendo culpa o negligencia del IGAC al no seguir el procedimiento obligatorio fijado por la misma entidad a nivel nacional, en la Resolución 070 de 2011, debiendo entonces tomar como base gravable el censo del año 2011 aumentado en un 3% al tenor del Decreto 4922 de ese mismo año... pudiendo además adoptar los rangos en la liquidación del impuesto de conformidad con la ley 1450 de 2011 y los aumentos anuales de que trata la misma disposición para el año 2012 y siguientes”.

Explican que dicha situación generó un gran impacto social y fiscal para los contribuyentes de la zona urbana del municipio de Tunja, ya que el I. P. U. de algunos predios, se incrementó en más del doble con respecto al 2011, lo cual se agravó por los bajos ingresos económicos que tenían los contribuyentes tunjanos.

Afirman que el incremento inusitado de los avalúos, por la aplicación de la actualización catastral del IGAC, no solamente ocasionó el aumento de casi el 100% en la liquidación del impuesto predial en el 2012, con un aumento de más del 100 % con respecto al 2011, lo que afectó las liquidaciones de los años 2013, 2014, 2015 y 2016, pues el monto indicado en el 2012 se aplicaría como base gravable para cinco años. Agregan que se aplicó una base gravable

inexistente ya que la *“vigencia iniciaba el 1º de enero de 2013 ante la entrega tardía”*.

En consecuencia, aseveran que los contribuyentes del IPU tuvieron que pagar durante el 2012 un mayor valor *“ilegal e injustificado al no existir base gravable para ese año”*, del orden de siete mil quinientos ochenta y un millones setecientos ochenta y dos mil trescientos cuarenta y un pesos (\$ 7 581,782,341 M. Cte.), monto que obtiene el demandante de restar la diferencia entre lo liquidado por el I. P. U. en el año 2012 con respecto al año 2011⁶.

Afirman que dicha situación se mantuvo en el 2013, pues el municipio de Tunja recaudó veinticinco mil doscientos ochenta y seis mil millones setecientos quince mil ciento sesenta y seis pesos (\$ 25 286 715 166 M. Cte.), lo que persistirá durante las vigencias siguientes, es decir, 2014, 2015 y 2016, porque la actualización catastral rige por cinco años.

Asegura que este cobro excesivo del predial unificado, atendiendo al *“principio según el cual los altos impuestos solamente generan mora en los contribuyentes”*⁷, ocasionó que la cartera morosa durante los años 2011 y 2012 (año en que aplicó indebidamente la actualización catastral) se incrementara de \$ 3.932. 589. 996 en el año 2011, a \$10.144.856.727 en el 2012; montos que se obtienen de la mora en el pago del I. P. U. de 20.874 predios en el 2011, frente a los 32.931 en el año 2012.

Sostienen que la suma adicional liquidada en el IPU a esa fecha no ha sido pagada, pero sí está liquidada a cargo de los contribuyentes, quedando un total equivalente por daño emergente de \$13.794.100.072 para la vigencia 2012, y para la vigencia 2013 de \$7.422.829.445, tomando como base el recaudo del 2011 (\$17.863.885.721), *“cuya base catastral debía ser tomada como referencia ante la inexistencia de la base para el 2012 ante la no entrega de dicho censo predial al municipio de Tunja, hasta el 31 de diciembre de 2011”*.

⁶ Año 2010: 17 106 467 199; año 2011: \$ 17 863 885 721; año 2012: \$ 25 445 668, 062. Ver hecho octavo de la demanda (f. 05).

⁷ Hecho décimo de la demanda (fol. 06).

Afirman que la aplicación retroactiva de la Resolución 15-000-88-2011 generó la violación del debido proceso en el proceso de la actualización catastral, además de la indebida liquidación del gravamen para todos los contribuyentes del IPU, lo que causó una falta de oponibilidad frente a terceros, *“o en otros términos en realidad las víctimas contribuyentes del impuesto no están obligados, –en estricto derecho– a pagar suma alguna”*⁸.

Por otra parte, aseguran que el procedimiento de la formación de la actualización catastral, realizado por la seccional Boyacá del IGAC, no cumplió los parámetros exigidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi a nivel nacional, consignados en la Resolución 070 de 2011 por lo siguiente:

(i) El IGAC inició el proceso administrativo antes de la entrada en vigencia de la Resolución 070, luego, expresan que desde la apertura del mismo, *“la seccional Tunja carecía de competencia para adoptar la zonas homogéneas y luego adoptar la actualización catastral, con vigencia desde el 1º de enero siguiente, como efectivamente lo hizo, quedando comprendidos en dicha situación los avalúos realizados”*.

(ii) La actualización catastral no fue socializada en la ciudad de Tunja, pues solamente se limitó a hacer la publicación en el Diario Oficial, *“incumpliendo sistemáticamente con garantizar a las víctimas contribuyentes la realización de un avalúo técnico, serio e imparcial”*, enviando a personal sin experiencia a realizar labores inanes sobre los predios⁹, solamente dando a conocer los nuevos avalúos de los predios cuando los contribuyentes recibieron la facturación del impuesto;

⁸ Hecho decimosegundo de la demanda (f. 07).

⁹ Destaca el despacho que el accionante utiliza la siguiente expresión para referirse a las visitas a los inmuebles y al estudio de los avalúos (sic): “Simplemente el IGAC contrató unos bachilleres para –ir a medir– los predios, realizar dos o tres preguntas, y se supone que los avalúos en sí mismos fueron realizados internamente no se sabe por quién o quiénes funcionarios” (hecho decimotercero de la demanda – f. 07–). Es importante recordar que tanto la Ley 1564 de 2012 como el Decreto 1400 de 1970 consagran *idem* en el numeral tercero de, respectivamente, los artículos 78 y 71, lo siguiente: “Son deberes de las partes y sus apoderados: (...) 3. Abstenerse de usar expresiones injuriosas en sus escritos y exposiciones orales, y guardar el debido respeto al juez, a los empleados de este, a las partes y a los auxiliares de la justicia”; por lo que es inadmisibles que se utilicen este tipo de expresiones en el escrito presentado por el apoderado del demandante, pues irrespeto a los funcionarios del IGAC. El hecho de que una de las partes no esté de acuerdo con la actividad desplegada por uno o varios funcionarios no le da patente de corso para referirse en términos injuriosos a los mismos, por expresa prohibición legal (conforme con lo transcrito) y constitucional (ver el art. 95 numeral primero de la Constitución Política de Colombia).

(iii) El IGAC no tuvo en cuenta en las áreas homogéneas la existencia en Tunja de zonas de alto riesgo, pues los encuestadores no indagaron sobre el tema a sus moradores y/o propietarios, ni hicieron uso del Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante “P. O. T.”) de la ciudad de Tunja, lo cual de haberse hecho habría generado que se redujeran los avalúos de “miles de predios de la ciudad ubicados en zonas de amenaza o riesgo, al tenor de la Ley 14 de 1983”¹⁰.

De igual forma, manifiesta el accionante que el Acuerdo 014 de 2001, proferido por el Concejo Municipal de Tunja, *“por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Tunja”*, vigente para la época de los hechos, identificó zonas críticas susceptibles de inundaciones y zonas de riesgo, que no fueron tenidas en cuenta por el IGAC en su acto administrativo.

Concluyen manifestando que estos sucesos generaron un fuerte rechazo de la comunidad tunjana, el cual se hizo patente en marchas y plantones frente al IGAC, y un gran número de reclamos a la Administración por lo sucedido.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Pasa esta Sala de Decisión a mencionar los preceptos normativos¹¹ a los que el actor hizo referencia expresa en sus escritos de demanda¹² y subsanación¹³, como fundamento jurídico de la acción de grupo bajo estudio:

Los artículos 88, 90, 338 de la Constitución Política¹⁴; la ley 14 de 1983, el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, el artículo 55 de la Ley 472 de 1998; la ley 1450 de 2011, el Decreto 4922 de 2011, expedido por la Presidencia de la República, el artículo 104 de la Resolución 070 de 2011, de la dirección general del IGAC, y el Acuerdo 014 de 31 de mayo de 2001, del Concejo Municipal de Tunja.

¹⁰ Hecho decimocuarto de la demanda (fol. 08).

¹¹ Pues el actor no hizo mención expresa ni a precedentes ni a antecedentes judiciales en sus escritos de demanda y subsanación.

¹² Folios 02 a 13 del expediente.

¹³ Folios 28 a 31 del expediente.

¹⁴ Folios 03, 11, 29 y 30 del expediente.

II ACTUACIÓN PROCESAL

1. Mediante auto de 28 de abril de 2014 (f.^{os} 25 y 26) se avoca conocimiento de la acción de grupo, se inadmite la demanda de la referencia, se conceden diez días al actor para que la subsane y se reconoce personería al abogado Luis Carlos España Gómez para actuar como apoderado de la parte accionante.

Luego, mediante auto de 11 de junio de 2014 el H. magistrado ponente (f.^{os} 40 y 41), admite la demanda, ordena notificar al IGAC, al municipio de Tunja, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Defensoría del Pueblo, e informa a los miembros del grupo posiblemente afectados de la admisión de la demanda y corre traslado de la demanda a las entidades citadas. Dentro del término concedido contestaron la demanda el IGAC y el Municipio de Tunja, en escritos radicados en la Secretaría de esta corporación, respectivamente, los días 7¹⁵ y 8¹⁶ de julio de 2014.

2. Contestaciones de la demanda¹⁷:

- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (ff. 63 a 194)

Por medio de la profesional especializada con funciones de abogada del IGAC contesta la demanda, solicitando que se denieguen las pretensiones del actor, por no haber soporte fáctico ni jurídico; por no haberse probado su responsabilidad frente a los hechos narrados en la demanda ante la supuesta falla en el servicio; por no identificarse en debida forma las supuestas víctimas; y por no haberse probado los perjuicios de tipo moral, *“toda vez que el proceso de actualización catastral es un proceso que emana directamente de la ley...”*.

¹⁵ Ver sello de recibido (fl. 61).

¹⁶ Ver sello de recibido (fl. 195).

¹⁷ Folios 61 a 210 del expediente.

Sostiene que los avalúos de la vigencia 2012 fueron entregados al señor secretario de Hacienda de Tunja el 8 de febrero de 2012¹⁸, según ella, “por cuestiones de carácter logístico” (fol. 61).

Para fundamentar sus argumentos trae a colación los artículos 5 y 10 de la Ley 14 de 1983, los artículos 97 y 98 de la Resolución 070 de 2011, y los artículos 23 y 24 de la Ley 1450 de 2011.

Manifiesta que la ley otorga las facultades al IGAC para adelantar las actualizaciones catastrales cada 5 años, siguiendo los parámetros legales tales como la Ley 14 de 1983, Decreto 3496 y la Resolución 070 de 2011, Decreto 4922 de 2011 y la Ley 1450 de 2011.

Luego, dice que la actualización catastral fue “*adelantada en derecho*” y “*va desligada (...) de los sueldos e ingresos económicos de la población tunjana, tema que es de carácter eminentemente del orden central que compete directamente al Ministerio de Trabajo*” (fol. 64).

Cita la Resolución 1008 de 17 de octubre de 2012 mediante la cual se establece la metodología para desarrollar la actualización permanente de la formación catastral.

Explica que el proceso de actualización catastral que modifica el avalúo predial “*es un proceso que por obligación debe ser adelantado cada cinco años, que actualmente ya dejó de ser un proceso desconocido y poco frecuente para convertirse en un proceso común, que debe hacer parte de la cultura de la sociedad*”.

Estima en relación con el supuesto aumento del 100 % en la liquidación del gravamen para el 2012, y la inexistencia de la base gravable para el mismo

¹⁸ Si bien la señora apoderada, en el hecho tercero, manifiesta que la documentación fue entregada “el día 08 de febrero de 2014”, considera esta Sala de Decisión que se incurrió en un *lapsus calami* en el escrito, pues todo conduce a pensar que se estaba refiriendo al 08 de febrero del año 2012.

año, que debe ser probado por el actor, ya que “...con el proceso de actualización catastral el cual quedó en firme con la publicación de la respectiva resolución que ordenó la inscripción en el catastro de los predios formados y/o actualizados en el municipio de Tunja, claramente existía base gravable, y es así al tenor de lo normado por la Ley 14 de 1983 en su artículo 7...”.

Con fundamento en el párrafo del artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 (f. 67) asegura que “...los avalúos adelantados por parte del IGAC no superan el 100% del valor comercial de los predios como lo enuncia el actor, por lo que deberá ser probado por el actor”.

Alega que no es cierto que la vigencia fiscal de la actualización catastral 2011 entrara a regir a partir del 2013, argumentando la entrega tardía del registro tipo 1, a la Secretaría de Hacienda del Municipio, de conformidad con la Resolución 070 de 2011.

Dice que la Resolución N.º 15-000-88-2011 fue publicada en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 2011, tal y como consta en los documentos allegados con la demanda, “motivo por el cual la vigencia fiscal para el cobro del impuesto predial es el 01 de enero de 2012 al 31 de diciembre del mismo año...”

Que no existe fundamento legal que desvirtúe dicha manifestación, ya que se cumplió con la publicación del acto administrativo de carácter general, “cuyo inconformidad debió ser demandada a través de la acción de simple nulidad, más no a través de una acción de grupo, que por demás no enuncia al tenor de la Ley 472 los derechos colectivos presuntamente vulnerados con el proceso de actualización catastral del municipio de Tunja año 2011”.

Comunica que el mecanismo idóneo para oponerse a los cambios que presente un predio en el catastro, es la *revisión del avalúo* de conformidad con los

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

artículos 133 a 140 de la Resolución 070 de 2011, más no la acción de grupo, pues mientras que la revisión trataría de manera particular cada avalúo presuntamente mal realizado, modificando la inscripción de los cambios inscritos en el catastro generando los efectos tanto jurídicos y fiscales que en derecho correspondan, la acción de grupo por el contrario lo que *“busca es una indemnización económica que se sale de todos los parámetros lógicos, ya que es imposible indemnizar a todo un municipio cuando se encuentra determinada de manera particular y concreta la forma o el procedimiento catastral que realmente corresponde”* (f. 67).

Se opone a las afirmaciones del actor sobre la inexistencia de la base gravable para el año 2012, y a que el valor del IPU para ese año se hubiese tildado de *“ilegal e injustificado”* (f. 67).

Aduce que el actor debe probar la supuesta *“avalancha de reclamos y cuáles no fueron acogidos”*¹⁹ por el IGAC.

Expresa que no es cierto que se haya violado el derecho al debido proceso durante el desarrollo del proceso de actualización catastral del municipio de Tunja. En cuanto a la base gravable para el cobro del impuesto predial para el 2012 dice que fue determinada una vez se culminó con el proceso de actualización y de materializó con la publicación de la resolución n° 15-000-0088-2011, que se publicó en debida forma.

Aduce que no es cierto lo de la retroactividad que indica el actor, *“...ya que la vigencia de los avalúos resultantes, con la expedición de la mencionada resolución que ordenó la renovación de la inscripción en el catastro de los predios actualizados se determinó a partir del 1° de enero del año siguiente, es decir 2012, de igual manera para efectos de la vigencia de dicha resolución fue publicada el día 21 de diciembre de 2011 en el diario Oficial...”*.

¹⁹ Folio 70 del expediente.

Informa que el proceso de actualización partió con la resolución que ordenó la iniciación del proceso de formación del catastro radicada con el n° 15-00-0022-2011 de 15 de marzo de 2011, por lo que no es cierto que para dicha fecha la Resolución 070 no estuviera en vigencia.

Alega que tampoco es cierto lo de la falta de socialización de la actualización del municipio de Tunja, -lo que debe probar el demandante-, ya que existen los formatos de socialización básica de la actualización a la comunidad de Tunja, así como los soportes de la misma socialización adelantada ante las autoridades municipales (personería municipal, juntas de acción comunal y alcaldía municipal).

Respecto a las zonas homogéneas, dice que debe probarlo el actor, ya que conforme lo establece la Resolución 070 en su artículo 82 numeral 1, es requisito previo a la actualización catastral contar con los documentos correspondientes al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, como se dio.

En relación con el aplazamiento de la actualización catastral expresa que es un tema de competencia del Concejo Municipal (artículo 10 Ley 14 de 1983).

Acerca de la falla en el servicio, sostiene que el demandante debe probar la existencia del hecho, del daño y de la presencia del nexo causal entre los dos, para determinar la supuesta responsabilidad del IGAG, aunado a que debe probar la existencia de todos y cada uno de los factores que podrían configurar responsabilidad del Estado, tales como la culpa, los servicios públicos afectados, los sujetos sobre quienes se ha causado el presunto perjuicio, “...toda vez que la entidad desarrollo sus obligaciones a tiempo y en debida forma, sin exlimitación alguna”.

Manifiesta que el actor deberá probar el soporte jurídico con el cual se basó en la afirmación sobre la presunta extemporaneidad de la entrega de la base

catastral al municipio, ya que como se ha expuesto, no existe, comoquiera que la vigencia de la actualización catastral se dio conforme a lo estipulado en la Resolución 070 en su artículo 104, proceso que terminó con la expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1º de enero del año siguiente.

Como excepciones de mérito, la señora apoderada del IGAC propuso las siguientes:

i) la falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que dentro de las funciones de la entidad, no se encuentran las de facturar, cobrar y expedir recibos del I. P. U.; siendo competencia del Igac, en el tema del que trata esta acción, en lo siguiente: a) Realización del mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, b) Elaboración del catastro nacional de la propiedad inmueble, c) Realización del inventario y caracterización de los suelos del país, d) Desarrollar investigaciones geográficas para apoyar el desarrollo territorial, e) Capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y f) Coordinar el sistema ICDE (Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales).

Por último, reiteró que, conforme con la Resolución 70 de 2011 del Igac, su representada actúo bajo los parámetros de la normatividad vigente.

ii) inexistencia de la acción ya que las etapas de formación y actualización del catastro terminan con un acto administrativo que no puede ser atacado con recursos administrativos (vía gubernativa) ni con medios de control de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante “JCA” o “J. C. A.”), pues no finalizan el proceso catastral general; sino que con la terminación de las etapas se hace posible el procedimiento de *revisión del avalúo*, cuya

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

decisión sí puede ser oponible mediante la vía gubernativa y las acciones judiciales.

De igual forma, indica que al tenor de los artículos 50 y 135 del CPACA, los actos demandables ante la JCA son aquellos que exteriorizan la manifestación de la voluntad unilateral de la Administración en cuanto a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica y que, por esta razón, el acto administrativo con el que finalizó la etapa de actualización catastral no es de carácter definitivo y, por eso mismo, no es demandable ante la J. C. A.

Concluye diciendo que el acto administrativo que finaliza la etapa de actualización es un acto preparatorio de trámite que no puede ser (sic) “enjuiciado” (f. 73), de acuerdo con la Sentencia de 18 de octubre de 2012 del Consejo de Estado (C. P. Guillermo Vargas Ayala)²⁰.

iii) falta de existencia de derecho vulnerado alegando que el actor debía aducir la vulneración de los derechos colectivos, relacionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, el cual transcribe íntegramente.

- Municipio de Tunja (f.ºs 195 a 210):

El citado ente territorial, a través de abogado, contesta la demanda solicitando al despacho que se denieguen las pretensiones del actor.

Señala que el actor no allegó copia de la Resolución 15-000-88-2011 de 21 de diciembre de 2011²¹

Que el actor dejó caducar el medio de control idóneo, el cual era el de *nulidad y restablecimiento del derecho*, que pretende subsanar con la interposición de la acción de grupo de la referencia.

²⁰ Destaca esta Sala que no se dieron más datos sobre la aludida providencia.

²¹ Afirmación que, en concepto de los suscritos magistrados que integran esta Sala de Decisión, resulta falsa. Esto por cuanto si bien no fue anexada junto con la demanda, si lo fue con el escrito de subsanación, y este documento obra a folio 37 del expediente, en el que se allega la página 31 del Diario Oficial n.º 48292 de 23 de diciembre de 2011, en donde se encuentra la citada Resolución.

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

Dice que la Resolución 15-000-88-2011 fue publicada el 21 de diciembre de 2011 en el Diario Oficial y, por esta razón, a partir de esa fecha entró en vigencia, sin que hubiese sido anulada o suspendida.

Manifiesta que no guarda relación con la vigencia de la citada Resolución la circunstancia de haberse entregado la base catastral el 08 de febrero de 2012, pues el acto administrativo entró en vigencia con su publicación en el Diario Oficial.

Alega que la razón por la que se incrementó el monto del I. P. U. de algunos bienes inmuebles de la ciudad de Tunja, es que la actualización catastral no se había hecho desde hace una década, tiempo durante el cual la ciudad presentó transformaciones que impactaron positivamente el costo de los predios que la integran, y que necesariamente debían verse reflejados en el aumento del impuesto predial.

Dice que es falso señalar que se aplicó una base gravable inexistente, cuando la misma se deriva de un acto administrativo con presunción de legalidad, que no fue demandado a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Argumenta que el apoderado de la parte actora solamente acude al proceso en representación de un ciudadano, siendo esto, en su concepto, un incumplimiento del presupuesto de la cantidad de personas que deben integrar el extremo pasivo en las acciones de grupo.

Señala que el demandante no acreditó probatoriamente que el Igac Tunja no tuviera competencia para adoptar las zonas homogéneas y la actualización catastral en la ciudad de Tunja.

Asegura que el actor no acreditó probatoriamente que era una obligación estatal socializar el acto administrativo que expidió el IGAC regional.

Afirma que “*no se acredita prueba técnica de la ausencia de estudio y de la obligación de estudio mencionada*”²², refiriéndose al hecho 13 (III) de la demanda, el cual trata sobre la actuación del IGAC de no tener en cuenta en las áreas homogéneas de las zonas de alto riesgo de la ciudad.

Por otro lado, se propusieron las siguientes *excepciones*:

i) *falta de legitimación en la causa por activa* al estimar con base en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, que el grupo de presuntas víctimas debe estar conformado por al menos 20 personas, algo que no sucede en esta litis, pues al proceso solo acude un demandante único que no demuestra la existencia del supuesto grupo afectado.

Además, lo pretendido por el actor debe ser objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (el cual ya había caducado al tiempo de interposición de la demanda), y no de la acción de grupo, pues “la ‘causa’ está dada por la expedición de un acto administrativo que ‘no’ fue demandado en tiempo” (f. 199).

ii) *falta de legitimación en la causa por pasiva* ya que el demandante interpone esta acción con base en un acto administrativo expedido por el IGAC Tunja²³, y que al ser esta la causa de la demanda, no hay razón para que se adelante un proceso en contra del municipio de Tunja, que no participó en la expedición del acto.

De igual forma, reitera que el medio idóneo para atacar la Resolución del IGAC es el de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual no fue intentado por el actor.

Aclara que, en caso de existir legitimidad en la causa de su representado, esta solo se puede alegar en una demanda que pretenda atacar la expedición

²² Folio 197 del expediente.

²³ Se refiere a la Resolución 15-000-88-2011, ya citada en esta providencia.

individual de cada una de las liquidaciones del I. P. U. que realizó el municipio de Tunja.

iii) falta del cumplimiento del requisito reglado en el artículo 145 del cpaca al afirmar que la acción de grupo no es procedente, “*si se tiene en cuenta que la decisión de cobro del impuesto predial en forma anualizada constituye un acto administrativo impugnabile por la vía de los procedimientos administrativos, ya que la liquidación de predial por si sola es un acto administrativo individual; que en modo alguno puede pretenderse utilizar para obtener beneficios de carácter colectivo mucho menos cuando los presuntamente afectados omitieron ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho*” (f. 200) y que, incluso, el accionante debió haber agotado el recurso administrativo obligatorio del que trata ese artículo, antes de acudir al procedimiento de reparación de perjuicios causados a un grupo.

iv) inexistencia de causa con fundamento en las falencias antes descritas, concluye que no puede prosperar la demanda.

3. Audiencia de conciliación. Luego de múltiples aplazamientos, el 24 de mayo de 2016 se realizó la audiencia de conciliación entre las partes que se declaró fracasada. En aplicación del artículo 62 de la Ley 472 de 1998 el despacho procede al decreto de pruebas (f. 298)

4. Alegatos

En cumplimiento del artículo 63 de la Ley 472 de 1998, mediante Auto de 16 de septiembre de 2016, se ordenó a las partes que hicieran la presentación de los alegatos de conclusión en el término de cinco días contados a partir de que se notificaran de la providencia. Dentro del plazo concedido, fueron allegados, los siguientes escritos (se enuncian según como aparecen en el expediente):

El municipio de Tunja (f. 377) a través de abogado, explicó el procedimiento por el cual se liquida el I. P. U., destacando que este impuesto “es un tributo de carácter local que se cobra según el principio impositivo de capacidad de pago, ya que graba el patrimonio de las personas según el valor de las propiedades inmuebles que posean”.

Con base en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 14 de 1983, advierte que es el Igac, como autoridad catastral, quien se debe encargar de la actualización catastral; lo cual se hizo de acuerdo con los parámetros que establecía la normatividad citada y la Resolución 070 de 2011 de la dirección general del IGAC.

También se pronuncia sobre la presunción de legalidad de la Resolución 15-000-88-2011, sobre el cual anota que fue expedido por el funcionario competente constitucional y legalmente para hacerlo, y que fue notificado en debida forma, por lo que cobró firmeza y genera consecuencias jurídicas. Resalta que, al no ser demandado el acto que liquidó el avalúo de los predios de la ciudad de Tunja, este conserva su legalidad.

Finaliza la exposición de sus alegatos refiriéndose al soporte documental del proceso, destacándose lo siguiente:

- La Resolución 15-000-88-2011 del IGAC de Tunja, se encuentra en firme.
- El avalúo del predio por el que presuntamente se afectó el señor David Ricardo Contreras, bajó del año 2011 a 2012, “*lo cual no permite encuadrar a tal como representante del grupo*”²⁴.
- El testimonio del señor Arturo Navas Talero sólo logró evidenciar que el I. P. U. de su predio aumentó en un 11 %, lo cual no supera el tope que impone la ley (tácitamente se refiere a la Ley 44 de 1990).

²⁴ Folio 374 del expediente.

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

- “No existe demostrado en el plenario cuál es el daño alegado por el actor” (folio 375 del expediente).

El **Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, a través de apoderado (f. 376), se limitó, principalmente, a sostener lo mismo que ya había expuesto en la contestación de la demanda, con respeto a los hechos, las pretensiones y las excepciones de mérito.

Sin embargo, destaca el despacho que entre el escrito de contestación y el de alegatos de conclusión, se desarrollan los siguientes puntos:

- Los hechos 1 y 2 de la demanda son ciertos. Es decir, que la Resolución 15-000-88-2011 del Igac de Tunja fue publicada el día 21 de diciembre de 2011, como lo establece la Resolución 070 de 2011.
- En el curso del proceso no se debatió sobre la legalidad del acto administrativo que profirió el Igac de Tunja, por lo que hasta la fecha no se ha desvirtuado la presunción de legalidad que lo ampara.

5. Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría 121 judicial II para asuntos administrativos de Tunja, radicó ante esta Corporación concepto de 15 de mayo de 2017 (f. 396), solicitando que se nieguen las pretensiones de la demanda.

Dicha pretensión se fundamenta en que, si bien es posible que los accionantes reclamen mediante acción de grupo los daños que pudo producirles la actualización de predios del municipio de Tunja mediante la Resolución n.º 15-000-88-2011, la parte actora no aportó pruebas que desvirtuaran la presunción de legalidad del acto administrativo.

También manifiesta que *“echa de menos el material probatorio que permita determinar que el valor de la actualización no se ajusta a las características y condiciones de los predios de los accionantes”*.

Sostiene que las operaciones realizadas por el IGAC para renovar los datos de la formación catastral, están amparados por el principio de legalidad, gozan de presunción de legalidad, que no fue desvirtuada por los accionantes.

Por último, concluye que el proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14 de 1983, lo cual, para el caso acaeció el 21 de diciembre de 2011, con la expedición de la Resolución 15-000-88-2011, y fue a partir de dicha información catastral que el municipio e Tunja fijó el impuesto predial.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 152 numeral 16 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en primera instancia del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, teniendo en cuenta que el IGAC es una entidad del orden nacional.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a este despacho determinar el siguiente problema jurídico: ¿Se configuran los elementos necesarios para que, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, esta Corporación declare que el IGAC y el municipio de

Tunja son responsables por los daños presuntamente causados a los contribuyentes del impuesto predial de la ciudad de Tunja durante las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 por el proceso de actualización de la formación catastral que se realizó en el 2012 que culminó con la Resolución 15-000-88-2011?

En cuanto a las excepciones propuestas por las autoridades accionadas como en su mayoría conciernen al fondo del asunto (*falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de existencia del derecho vulnerado, falta del cumplimiento del requisito reglado en el artículo 145 del CPACA*), se decidirán una vez analizados los argumentos expuestos en la demanda, en la contestación de la misma y en las pruebas allegadas al expediente.

Ahora bien, sobre la excepción de “inexistencia de la acción” que propone el IGAC, argumentando que el acto administrativo que se ataca no puede ser demandado ante la JCA, por ser un acto de trámite, sustentando su afirmación en los artículos 50 y 135 del derogado²⁵ Decreto 01 de 1984, se dirá que al revisar las pretensiones de la demanda en ninguna de estas el actor pretendió que se declarara la nulidad de actos administrativos, siendo el objeto de la acción únicamente la reparación de perjuicios presuntamente causados. Por esta razón, tampoco se accederá a declarar probada esta excepción.

Por otra parte, respecto a la excepción denominada *falta de legitimación en la causa por activa*, propuesta por el municipio de Tunja por presuntamente desatender el requisito del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 (es decir, la conformación del grupo por un mínimo de 20 personas), se tiene que decir que fue abordada y negada en el auto de 19 de febrero de 2016 (f. 268), en el que se concluyó que es evidente la conformación del grupo en número mayor al establecido por la norma, por la misma extensión de bienes inmuebles y de propietarios que desde 2012 superan indiscutiblemente de 20 personas.

²⁵ Todos los artículos del Decreto 01 de 1984 fueron derogados expresamente por el artículo 309 del CPACA, vigente desde el dos de julio del año 2012, según el artículo 308 de la misma norma.

En consecuencia, previo a resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: i) generalidades del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, (ii) responsabilidad del Estado, deber de indemnizar frente a las acciones de Grupo; (iii) daño y perjuicio; iv) *Onus probandi* (v) los principios constitucionales en los que se fundamenta el derecho tributario; vi) el impuesto predial unificado; vii) el catastro, sus funciones y relevancia para el IPU; viii) la actualización de la formación catastral; y (iv) la solución del caso concreto.

3. De las generalidades del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo

La Constitución Política en el artículo 88 reguló las acciones de grupo definiéndolas como las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

En desarrollo del mandato constitucional la Ley 472 en el artículo 3º dispuso que las acciones de grupos son aquellas interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para cada una de ellas, de esta manera, la acción de grupo se deberá ejercer exclusivamente para la obtención y reclamación del reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios ocasionados por el hecho dañoso.

Así mismo, la acción de grupo tiene como finalidad resarcir un perjuicio ocasionado a un número plural de personas, esto es, un grupo mínimo de veinte personas, concluyéndose así que son acciones de naturaleza eminentemente indemnizatoria las cuales se configuran a partir de la preexistencia de un daño común que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, para todos aquellos que se han visto afectados, en otras

palabras, por medio de las acciones de grupo, un conjunto de personas que hayan sufrido daños en condiciones uniformes respecto de una misma causa, pueden demandar la satisfacción de sus intereses individuales o subjetivos para que se les reconozca una indemnización que les repare los perjuicios padecidos.

Ahora bien, toda vez que, el objetivo de la acción de grupo, consiste en la posibilidad de obtener la reparación del daño que ha sido causado a una pluralidad de personas, con un mismo hecho o varios hechos siempre que constituyan causa común, debe ser ejercida con la exclusiva pretensión de reconocimiento y pago de los perjuicios.

Así, el artículo 46 de la Ley 472 establece en relación con la procedencia de las acciones de grupo lo siguiente:

“Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-569 de 2004 y el texto en cursiva declarado EXEQUIBLE**

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.

El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-116 de 2008, en el entendido de que la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre establezca en la demanda los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado.**

Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 1999

Conforme a lo anterior, se observa que la acción de grupo consiste en una garantía procesal para aquellos casos en que se generen daños a un grupo plural de personas exigiendo además que exista uniformidad respecto de la

causa que originó el daño causante de los perjuicios, así como que existan condiciones uniformes respecto de los elementos que configuran la responsabilidad y la acción ha de ejercerse con la exclusiva pretensión de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios, los cuales, evidentemente deberán demostrarse ya que sobre tal aspecto no gravita ningún tipo de presunción favoreciendo a las presuntas víctimas ni a sus damnificados.

En este orden de ideas, por tratarse la acción de grupo de una acción indemnizatoria, lo primero que debe verificarse es si realmente se causó el daño que alegan los demandantes cuya indemnización reclaman y, en caso afirmativo, establecer posteriormente si tal daño, además de ser antijurídico, es imputable a las entidades y personas demandadas por haber sido generado por su acción u omisión.

Es importante anotar que la acción de grupo exige los mismos requisitos predicables de las acciones resarcitorias individuales en las cuales son elementos indispensables para la determinación de la responsabilidad a cargo de la demandante, que se pruebe la existencia del daño, así, la sola afirmación de haber recibido un daño no es suficiente para acreditar la existencia del mismo, ya que los perjuicios deben estar debidamente acreditados en este tipo de acciones mediante las cuales se busca exclusivamente obtener el reconocimiento y pago de una indemnización.

La Honorable Corte Constitucional, ha señalado que la acción de grupo tiene por objetivo la reparación de los perjuicios individuales ocasionados a un número plural de personas con ocasión de una misma causa o daño, específicamente en la sentencia T-849A de 2013²⁶ señaló:

“...El objetivo de la acción de grupo se vislumbra en la lectura de la normativa que la desarrolla, así: la reparación de los perjuicios individuales ocasionado a un número plural de personas con ocasión de una misma causa. Como ha precisado la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, la normativa no exige

²⁶ Honorable Corte Constitucional, sentencia T-849A del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

que el grupo preexista, no limita el tipo de derechos vulnerados cuya reparación puede perseguirse por medio de las acciones de grupo, ni tampoco restringe el tipo de medidas de reparación que puede adoptar el juez. En otras palabras, el juez de la acción de grupo puede disponer la reparación de cualquier daño originado en la lesión de cualquier tipo de derecho, y debe adoptar todas las medidas necesarias para la reparación. En este orden de ideas, debe afirmarse que la acción de grupo es principalmente de naturaleza resarcitoria.

La acción de grupo fue prevista en la Carta Política y desarrollada en la Ley 472 de 1998 con la finalidad de facilitar el acceso a la administración de justicia a personas que sufren un daño derivado de una misma causa –e.g. unos mismos hechos–, así como para promover la celeridad en la decisión de estos casos, la economía procesal –en la medida que los miembros del grupo pueden compartir los costos del proceso y el juez aprovecha la misma actividad procesal para resolver todos los casos en una sola sentencia–, la descongestión de la administración de justicia –pues al acumularse los casos en una sola causa, se evita que cada actor acuda de forma separada a la jurisdicción– y el desestimulo de conductas lesivas que generan pequeños daños y que precisamente por su leve magnitud, pocas veces son litigados ante las instancias judiciales....”

4. De la responsabilidad del Estado y deber de indemnizar, frente a la acción de grupo

En relación con los elementos integrantes de la responsabilidad patrimonial del Estado, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia C-644 de 31 de agosto de 2011, al examinar la constitucionalidad de los artículos 140 y 144²⁷ del CPACA, siendo ponente el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, precisó:

“Es claro, entonces, que la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro sistema jurídico encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, desarrollado in extenso por la jurisprudencia y expresamente consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, el cual a su vez debe interpretarse en concordancia con los artículos 2º, 13, 58 y 83 del mismo ordenamiento superior que, por un lado, le impone a las autoridades de la República el deber de proteger a todas las personas en Colombia en su vida, honra y bienes (art. 2º) y, por el otro, la obligación de promover la igualdad de los particulares ante las cargas públicas (art. 13) y de garantizar la confianza, la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles (arts. 58 y 83).

Esta protección constitucional al patrimonio de los particulares se configura, entonces, cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, una acción u omisión imputable al Estado y una relación de

²⁷ Mediante los cuales, se establecen los medios de control de reparación directa y de protección de los derechos e intereses colectivos.

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

causalidad. Respecto al daño antijurídico, si bien el mismo constituye un concepto constitucional parcialmente indeterminado, en cuanto la Carta no lo define en forma expresa, la jurisprudencia y la doctrina, dentro de una interpretación sistemática de las normas constitucionales que lo consagran y apoyan, lo definen como el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo. En cuanto al incumplimiento del Estado, este se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas. Finalmente, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, se exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración, esto es, desde una perspectiva negativa, que el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor o sea atribuible a su conducta negligente.” (Subrayas de la Sala).

Estos mismos elementos deben estar presentes para la prosperidad de la acción de grupo, tal como ha sido definido por la jurisprudencia y en especial quedó señalado en auto de 15 de mayo de 2003 de la Sección Primera del Consejo de Estado:

“III. 2. En cuanto al fondo del auto impugnado, la Sala observa que al a quo le asiste razón en la decisión impugnada, puesto que la acción de grupo tiene un carácter indemnizatorio y no de reconocimiento de derechos litigiosos, por lo tanto sus motivos están dados por hechos u omisiones que causen un perjuicio o daño a un número plural de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para las mismas, de donde los elementos o requisitos sustanciales para que proceda son a) la ocurrencia de un hecho o de una omisión; b), un daño o perjuicio individual a los miembros del grupo; c) el nexo causal entre el hecho o la omisión y el perjuicio causado y d), que el hecho o la omisión sea imputable al demandado, quien tratándose de la jurisdicción contencioso administrativa debe ser una entidad pública o privada en ejercicio de una función administrativa, de modo que el derecho del lesionado a ser indemnizado no existe antes de que se den tales elementos, sino que sólo surge o se define por la sentencia que declare la concurrencia de los mismos. De allí que esta acción no sirve para discutir derechos o para reclamar el cumplimiento de derechos que se presuman preexistentes.

Así lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, entre otras, en reciente sentencia de 13 de marzo de 2003, expediente Núm. AG-5428, consejero ponente doctor Alier Hernández Enríquez, en la cual se señala que la acción de grupo es eminentemente reparatoria, de modo que no es procedente para el reconocimiento o pago de pretensiones que versen sobre derechos laborales, pues tales derechos constituyen una retribución correlativa a los servicios prestados por el trabajador.

Aquí cabe concluir, como se dijo en el caso de la sentencia citada, que lo pretendido no es una indemnización de perjuicios sino el pago de una prestación laboral²⁸ (Subrayas y resaltados de la Sala).

5. Del daño o perjuicio

Para que exista responsabilidad se requiere la ocurrencia de un daño que afecte la integridad física, moral o patrimonial de una persona, la actuación de un sujeto, y la existencia de un nexo causal que permita imputar, es decir, atribuir el daño a la conducta del sujeto, en el caso, la Administración. En términos lógicos el daño es el primer elemento de la responsabilidad, y si él no aparece, las actuaciones del sujeto resultan inocuas desde el punto de vista de los derechos de los administrados. Aún el comportamiento más riesgoso, o la conducta más ineficiente o temeraria de la Administración carecerán de relevancia jurídica frente a las personas si no se traducen en perjuicios apreciables.

El H. Consejo de Estado ha indicado que para que se pueda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, se debe acreditar la existencia de, por lo menos, dos elementos: (I) El daño antijurídico y (II) La imputación del daño antijurídico a los demandados.

Sobre el concepto de daño, la doctrina ha propuesto varias definiciones, siendo común en ellas que se aluda a este como el nocimiento o la aminoración de una situación favorable.

Debe destacarse que el daño debe ser antijurídico, es decir, debe ser un daño que el particular no se encuentre en la obligación de soportar. Este tipo de daño, el antijurídico, es “el principal elemento configurativo de la responsabilidad del Estado”²⁹, por lo que ha advertido el H. Consejo de Estado que es imprescindible que se acredite la ocurrencia de este para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

²⁸ CP.: Manuel Santiago Urueta Oyola, dentro del expediente No. 760001-23-31-000-2002-05430-01

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, radicado: 25000-23-26-000-1997-03369-01 (19707), C. P. Olga Mélida Valle de la Hoz, 07 de julio de 2011.

El segundo elemento que debe probarse para obtener la reparación patrimonial de perjuicios con cargo al sujeto demandado ante la JCA es el nexo de causalidad entre el daño antijurídico y una acción u omisión de la Administración, también denominada “imputabilidad”:

“El segundo elemento que configura la responsabilidad patrimonial del Estado a la luz el artículo 90 constitucional es la imputabilidad del daño antijurídico a las autoridades públicas, aspecto en el cual también ha sido abordado por la jurisprudencia de esta Corporación y tratado profusamente por el Consejo de Estado”³⁰.

Es importante advertir que estos elementos, daño antijurídico e imputabilidad a la Administración, son concurrentes, es decir, si alguno de los dos no se encuentra acreditado probatoriamente en el proceso, esto será un impedimento para que se declare patrimonialmente responsable a la entidad o el particular que se vincula al proceso como demandado.

6. *Onus probandi*

El *onus probandi* (o *onus probandi incumbit actori*) consiste en que es a la parte interesada a quien le incumbe probar los hechos que alega a su favor. Sobre el mismo, la H. Corte Constitucional ha dicho:

“Se conoce como principio “*onus probandi*”, el cual indica que por regla general corresponde a cada parte acreditar los hechos que invoca, tanto los que sirven de base para la demanda como los que sustentan las excepciones, de tal manera que deben asumir las consecuencias negativas en caso de no hacerlo”³¹.

Sin embargo, este principio tiene unas excepciones, como los hechos notorios o las presunciones legales. De igual forma, la carga de la prueba puede ser distribuida entre las partes por el juez, conforme este observe cuál de ellas se encuentra en mejor posición para poder acreditar o desvirtuar un hecho, situación conocida como *inversión de la carga de la prueba*.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, radicado: 25000-23-26-000-1997-03369-01 (19707), C. P. Olga Mérida Valle de la Hoz, 07 de julio de 2011.

³¹ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-086 de 24 de febrero de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Este punto es relevante tratándose de decisiones judiciales, pues expresamente el legislador dispuso en el artículo 164 del C. G. P. lo siguiente:

“Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. (...)”.

En síntesis, si no existe prueba que acredite una afirmación de la parte, teniendo esta la obligación de entregar la prueba que acredite la certeza de su manifestación, y si no se encuentra dentro de las excepciones previstas o se proceda a declarar la inversión de la carga probatoria; el juez del caso no puede entrar a resolver favorablemente las solicitudes de la parte que no cumplió su obligación probatoria, inciso 4 del artículo 103 del CPACA³².

7. Principios Constitucionales en los que se fundamenta el derecho tributario

El Sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad, de conformidad con el artículo 363 de la Constitución Política, disposición en la que se advierte que las **leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad**.

El principio de irretroactividad determina que las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sean el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo, de conformidad con el artículo 338 superior.

No obstante, las normas tributarias que benefician a los contribuyentes, evitando que se aumenten sus cargas, serán de aplicación inmediata. Al respecto es oportuno traer a colación la sentencia C-006 de 1998, proferida

³² “Quien acuda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, **estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias** previstas en este Código” (destacado fuera del texto original).

por la Corte Constitucional, MP.: Antonio Barrera Carbonell, en la que se estimó lo siguiente:

“El artículo 338 superior constituye ciertamente una regulación exclusivamente dirigida a la imposición de tributos, es decir, al diseño y establecimiento de una carga fiscal, de manera que no es aplicable cuando el legislador pretende, por el contrario, modificar o suprimir tales obligaciones. Por lo mismo, las normas que derogan tributos o establecen medidas que eximen o disminuyen de tales obligaciones a los contribuyentes, tienen efecto general inmediato y principian a aplicarse a partir de la promulgación de la norma que las establece, salvo, por supuesto, que el legislador expresamente haya establecido reglas específicas para su vigencia. Con respecto al cuestionamiento que se hace al art. 285 de la ley 223/95, en el sentido de no haber determinado el legislador que su aplicación en relación con las normas que regulaban tributos de periodo se haría efectiva a partir de la siguiente vigencia fiscal, observa la Corte que ello no hace inconstitucional dicha norma, pues el pretendido vacío legal se llena con la previsión del inciso tercero del art. 338 de la Constitución, que debe ser acatada por la autoridad encargada de aplicarla” (subrayado fuera de texto).

8. El Impuesto predial Unificado

Las normas que regulan y autorizan la creación del impuesto predial unificado son la Ley 44 de 1990, *“Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”*.

Según el precedente jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta³³.

A partir de una interpretación histórica de las normas que regulan el impuesto predial unificado, el Consejo de Estado precisó que el tributo *“...no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente*

³³Entre otras, se pueden consultar las siguientes sentencias de esta Sección: sentencia del 29 de marzo de 2007, Radicación: 250002327000200101676 01(14738), C.P.: Ligia López Díaz; sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 250002327000200301655 02(16634).CP. (E): Martha Teresa Briceño de Valencia.

*de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor*³⁴.

Para llegar a esa conclusión, el Consejo de Estado puso de presente que de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 se desprende que el hecho generador del impuesto predial unificado *“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 declarar y pagar el impuesto”*.

En la providencia citada, el Consejo de Estado advirtió que de las diferentes normas que han regulado el tributo se desprende que la intención del legislador ha sido gravar la propiedad raíz, independientemente de la naturaleza jurídica del sujeto que ejerce la propiedad, posesión, usufructo o tenencia.

Que fue precisamente por esa razón que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, *“por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”*, dispuso que son sujetos pasivos de los impuestos territoriales las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho. Y, además, precisó que, para efectos del impuesto predial, son sujetos pasivos del tributo los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

El Consejo de Estado también explicó que con sujeción a ese criterio el artículo 60 de la Ley 1430 dispuso que *“el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal*

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. 29 de mayo de 2014. Radicación: 230012331000200900173 01(19561).

suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido”.

9. Del catastro, sus funciones y su relevancia para efectos del impuesto predial unificado

Según el Decreto 3496 de 1983, el catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares que tiene por objeto su correcta identificación física, jurídica y económica³⁵.

La clasificación y actualización de los inmuebles en la que se concreta la función catastral comprende cuatro aspectos, a saber, i) el físico, ii) el jurídico, iii) el fiscal y iv) el económico³⁶.

El aspecto físico consiste en la identificación de los linderos y las edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotográficos y la descripción y clasificación de las edificaciones y del terreno.

El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio.

El aspecto fiscal comprende la **preparación y entrega a los municipios y a la autoridad tributaria nacional de los avalúos sobre los que ha de calcularse el impuesto predial** y los demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral.

³⁵ Artículo 2 del Decreto 3496 de 1983

³⁶ Artículos 3 al 7 del 3496 de 1983

Por último, el aspecto económico corresponde a la **determinación del avalúo catastral**, que consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

El avalúo catastral de cada predio se determina por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

El Decreto 3496 de 1983 también dispone que la función catastral está a cargo de las autoridades a las que se designen las labores de la formación, conservación y actualización de los catastros, tendientes, como se dijo, a la correcta identificación de los inmuebles.

La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio³⁷.

La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz.

En la etapa de conservación catastral hay lugar a revisar y rectificar los errores cometidos en la formación o actualización³⁸, o bien, pueden presentarse las llamadas mutaciones catastrales, que son los cambios sobrevinientes respecto de los elementos físicos, jurídicos o económicos del predio, que deben ser informados por los propietarios o poseedores a las oficinas de catastro³⁹.

³⁷ Sentencia Consejo de Estado, sección cuarta, de 22 de septiembre de 2016, Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00323-01(19866)

³⁸ Artículo 179 del Decreto 1333 de 1986.

³⁹ Artículo 187 del Decreto 1333 de 1986.

De acuerdo con el artículo 13 del Decreto 3496 de 1983, la **actualización de la formación catastral** “*consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período máximo de cinco (5) años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 11 del presente Decreto. La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14 de 1983”.*

Como se advirtió, el impuesto predial se causa el 1° de enero de cada año, lo que implica que se deben tener en cuenta las características jurídicas, físicas y económicas de los predios a ese momento, para así identificar los elementos del tributo. De esa manera, para determinar las circunstancias particulares de los predios sujetos al tributo es imperativo acudir al catastro⁴⁰.

La Sala también ha señalado que cuando se presenten mutaciones catastrales, estas pueden ser acreditadas ante el fisco dentro del proceso de determinación del impuesto predial, pero que en estos eventos, la **carga probatoria le corresponde a quien esté interesado en demostrar que la información catastral no está actualizada o es incorrecta**⁴¹.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Bogotá, D.C., Sentencia del 3 de octubre de 2007. Radicación: 250002327000200301156 01. (16096).

⁴¹ Ibidem

En todo caso, la Sala ha precisado que si bien es cierto que el catastro da cuenta de las circunstancias que permiten determinar los elementos del tributo y que, por esa razón, constituye la principal fuente de información a la que se acude para cuantificar el impuesto, ante una divergencia entre lo que reporta el catastro y las circunstancias reales que reviste el inmueble al momento de su causación, deben primar las particularidades y características del predio, observables al 1º de enero, sobre la información catastral que puede resultar desajustada a la realidad⁴².

10. Actualización de la formación catastral

En relación con la actualización de los catastros para el cobro del impuesto predial, la ley 14 de 1983 establece lo siguiente:

“Artículo 3º. Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles”.

De acuerdo con el artículo 13 del Decreto 3496 de 1983, la **actualización de la formación catastral** “*consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período máximo de cinco (5) años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 11 del presente Decreto. La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. **El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia,***

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 24 de mayo de 2012. Radicación: 250002327000200800045 01 (17715)

ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14 de 1983”.

Sobre el particular, se debe traer a colación el concepto 00099-00 de 16 de octubre de 2018, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, CP.: Édgar González López, que “...exhortó al Gobierno Nacional y al IGAC para que resuelvan la solicitud de aplazamiento de la resolución mediante la cual se realizó la actualización catastral de los predios rurales y urbanos y se determinó la vigencia de los mismos en la ciudad de Tunja y en forma concordante se realice la revisión de los avalúos de los predios de esa localidad que fueron objeto de actualización”.

El artículo 5° dispone que las autoridades catastrales tendrán la obligación de “...formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario” (subrayado fuera de texto).

Del mismo modo en el artículo 6° -modificado por el artículo 75 de la Ley 75 de 1986)- se dispone que en “...el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, elaborado de acuerdo con los artículos 4 y 5 de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales, en un porcentaje no inferior al cuarenta por ciento (40%) ni superior al sesenta por ciento (60%) de la variación del índice de precios de vivienda calculado y elaborado por el Departamento Nacional de Estadística DANE. El porcentaje será determinado por el Gobierno Nacional, antes del 31 de octubre de cada año, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. Concluido el

periodo de 7 años desde la formación o actualización del censo catastral, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del censo del respectivo predio”.

El artículo 10 consigna que “...el gobierno nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de éstos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un periodo hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros” (subrayado fuera de texto).

Con posterioridad el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante la Resolución 70 de 2011 “Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”, dispone en el artículo 41 que “...el catastro de los predios elaborados por formación o actualización de la formación y los cambios individuales que sobrevengan en la conservación catastral, se inscribirán en el registro catastral en la fecha de la resolución que lo ordena. Las autoridades catastrales, a solicitud de los propietarios o poseedores, certificarán sobre la inscripción catastral del predio, indicando la fecha de la vigencia fiscal del avalúo. Parágrafo: Entiéndase como registro catastral la Base de Datos que para el efecto conformen las autoridades catastrales” (subrayado fuera de texto).

Respecto a la vigencia fiscal, el artículo 43 ibídem consagra que “...los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4º, 5º, 6º y 7º de la Ley 14 de 1983, entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados”.

Además, se dispone que las autoridades catastrales ordenarán por resolución “...la vigencia de los avalúos resultantes de los procesos de formación y de actualización de la formación y de los cambios individuales debidamente ajustados que sobrevengan en la conservación catastral”.

En el proceso de actualización de la formación catastral se deben desarrollar las mismas actividades contempladas en los artículos 77 a 81 de dicha resolución, en cuanto sea compatible con el proceso de actualización de la formación catastral⁴³. En dichos artículos se consagra lo siguiente:

“Artículo 77. Actividades de la formación. La Formación del Catastro conlleva:

1. Expedición y publicación de la resolución que ordena la iniciación del proceso de formación del catastro en la unidad orgánica catastral.
2. Programación, alistamiento de la información básica requerida para su realización y cronograma de realización del proceso.
3. Hacer la investigación jurídica, mediante consulta directa en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
4. Identificación de cada uno de los predios.
5. Ubicación y numeración del predio dentro de la carta catastral.
6. Diligenciamiento de la ficha predial, bien sea en medio análogo o digital, fechada y firmada por la persona autorizada.
7. Investigación del mercado inmobiliario.
8. Determinación de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas.
9. Determinación del valor de los terrenos y construcciones y/o edificaciones.
10. Resolución que aprueba el Estudio de Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas y Valores Unitarios por Tipo de Construcción.
11. Conformación de la base de datos catastral.
12. Liquidación del avalúo catastral para cada predio.
13. Elaboración de documentos cartográficos catastrales, estadísticos, lista de propietarios o poseedores en medios análogos o digitales y
14. Expedición y publicación de la resolución que ordena la inscripción en la base de datos catastral de los predios que han sido formados, con indicación de su vigencia.

⁴³ Artículo 98. *Actividades de la actualización de la formación* Resolución 070 de 2011

Parágrafo 1º. Para iniciar el proceso de formación se requiere la existencia de los respectivos documentos cartográficos, el límite de la unidad orgánica catastral, del perímetro urbano y de la nomenclatura general.

Parágrafo 2º. En el caso en que no se haya definido el perímetro urbano o no se haya elaborado la nomenclatura oficial por parte de la autoridad administrativa de la correspondiente unidad orgánica catastral, la autoridad catastral, dentro del proceso de formación, elaborará un proyecto de perímetro y/o nomenclatura para fines catastrales.

Parágrafo 3º. Para los efectos de la inspección predial, si no es posible acceder al interior del predio para el levantamiento y verificación de la información física y jurídica, se dispondrá lo necesario para que por otros medios pueda ser tomada.

Artículo 78. Iniciación de la formación. El proceso de formación se inicia con la resolución por medio de la cual se ordena su iniciación en la unidad orgánica catastral, expedida por el Director de la Dirección Territorial en el caso del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o, por el funcionario competente en la autoridad catastral correspondiente.

Esta providencia debe ser publicada para efectos de su vigencia. En el caso del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" en el Diario Oficial, y para las demás autoridades catastrales se hará de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

Artículo 79. Comunicación a la autoridad que representa la unidad orgánica catastral. La providencia que ordena la iniciación de los trabajos de formación será comunicada al representante legal de la unidad orgánica catastral, quien la divulgará a los habitantes de su jurisdicción por los medios de comunicación que estén a su alcance, sin perjuicio de que también la autoridad catastral adelante directamente dicha labor o solicite colaboración, de ser necesario, de otras autoridades del lugar para la difusión de los trabajos catastrales que se van a ejecutar.

La falta de comunicación al ente territorial no invalidará el trámite catastral que se adelante.

Artículo 80. Aviso a los propietarios o poseedores. La diligencia de identificación predial podrá anunciarse a los propietarios o poseedores con la debida antelación por la autoridad catastral, con el fin de que concurren a ella y suministren la información sobre linderos, títulos de propiedad o justificación de la posesión, documentos de identificación y recibos de pago del impuesto predial unificado.

La no presentación del propietario o poseedor no invalida la diligencia de identificación predial, ni el proceso catastral del cual hace parte esta actividad.

Artículo 81. Aviso a las entidades estatales. Al iniciar el proceso de formación, la autoridad catastral oficiará a cada una de las entidades de derecho público, para que remitan una relación de los bienes inmuebles de su propiedad en la respectiva unidad orgánica catastral, con indicación de los documentos justificativos del dominio y planos de los inmuebles, con el fin de perfeccionar el censo de la propiedad estatal.

Parágrafo. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1º y 2º del Decreto 1066 de 1946, las entidades públicas, los notarios y registradores, los particulares en general y especialmente los propietarios de bienes inmuebles están en la

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

obligación de suministrar a las autoridades catastrales todos los documentos, planos y demás datos necesarios para los trabajos del Catastro”.

Para el proceso de actualización de la formación catastral se debe disponer de la base de datos catastrales vigentes y de los demás documentos catastrales provenientes de la conservación catastral⁴⁴.

En el proceso de actualización de la formación catastral se deberán obtener los productos relacionados en los artículos 82⁴⁵, 83⁴⁶ y 94⁴⁷ de esta resolución⁴⁸.

En las actividades desarrolladas en el proceso de actualización de la formación catastral se revisará la totalidad de los predios que conforman la unidad orgánica catastral o parte de ella, para lo cual se deberá disponer de los recursos técnicos y económicos necesarios, previa programación de las actividades correspondientes⁴⁹.

El responsable del proceso de actualización de la formación hará entrega inventariada al de la conservación, de los documentos relacionados en el artículo 100 de la presente resolución, antes del 1° de enero de cada anualidad⁵⁰.

⁴⁴ Resolución 070 de 2011, Artículo 99. Documentos de la actualización de la formación catastral.

⁴⁵ Artículo 82. *Documentos preliminares*. Para la elaboración de la formación del catastro de cada unidad orgánica catastral, se deberá contar con los siguientes documentos: 1. Plan de Ordenamiento Territorial, o reglamentación de uso del suelo vigente, perímetro urbano y nomenclatura oficial. 2. Cartografía básica georreferenciada a la escala adecuada para su estudio, en medio digital. 3. Límite de la entidad territorial. 4. Planos, aerofotografías con índice de vuelos, ortoimágenes, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función, a la escala adecuada y en medio digital. 5. Plano y memorias del estudio de áreas homogéneas de tierras. 6. Copia del acto administrativo que declaró la inminencia del riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, la información proveniente del Inceder y de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la jurisdicción, para efectos de lo establecido en el Decreto 2007 de 2001.

⁴⁶ Artículo 83. *Productos de la Formación*. Como resultado de la formación catastral, las autoridades catastrales deberán obtener los siguientes productos para cada una de las unidades orgánicas catastrales: A. Para Zona Urbana: 1. Plano de conjunto georreferenciado. 2. Plano de zonas homogéneas físicas y de cada una de las variables que se tuvieron en cuenta para su definición. 3. Plano de zonas homogéneas geoeconómicas con sus respectivos valores unitarios. 4. Cartas catastrales urbanas. 5. Tablas, modelos o cualquier otro instrumento para el cálculo de valores unitarios para los terrenos, construcciones y/o edificaciones. 6. Ficha predial para cada predio y mejora. 7. Base de datos. 8. Estadísticas catastrales. 9. Sistema de información catastral municipal. 10. Memoria de los estudios. B. Para Zona Rural: 1. Plano de conjunto georreferenciado. 2. Plano de zonas homogéneas físicas y de cada una de las variables tenidas en cuenta para su definición. 3. Plano de zonas homogéneas geoeconómicas con sus respectivos valores unitarios. 7. Carta catastral rural de la unidad orgánica catastral en una escala que permita la identificación apropiada de los predios. 8. Planos, aerofotografías con índice de vuelos, ortoimágenes, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función, a la escala adecuada y en medio digital. 9. Fotografías aéreas y/o ortoimágenes a escalas adecuadas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla la misma función, con delimitación y numeración de los predios. 10. Ficha Predial para cada predio y mejora. 11. Tabla de valores unitarios para terrenos, construcciones y/o edificaciones. 12. Bases de datos. 13. Estadísticas catastrales. 14. Sistema de información catastral municipal. 15. Memoria del estudio”.

⁴⁷ Artículo 94. *Base de datos*. Cumplidos los trabajos de la formación catastral, la autoridad catastral efectuará el procesamiento de la información y conformará la Base de Datos Catastral, a partir de la cual se generarán informes, estadísticas, certificados y demás reportes.

⁴⁸ Resolución 070 de 2011, Artículo 100. Productos de la actualización de la formación catastral.

⁴⁹ Resolución 070 de 2011, Artículo 101. Cobertura del proceso de la actualización de la formación catastral.

⁵⁰ Resolución 070 de 2011, Artículo 102. Entrega de documentos a la conservación.

de Tunja), dirigido al secretario de Hacienda de Tunja, con el fin de solicitar información respecto a la “*fecha exacta en que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi seccional Boyacá, entregó al municipio de Tunja, la base catastral referente a la última actualización*” (f. 16).

b. Oficio T. G. 759 de 11 de noviembre de 2013, dirigido al señor Pedro Pablo Salas, suscrito por el señor tesorero general de la Alcaldía Mayor de Tunja, Secretaria de Hacienda, mediante el cual se responde el derecho de petición del 2 de diciembre de 2013 así (f. 17):

“...me permito informar sobre el ingreso del impuesto predial de la vigencia e impuesto predial de la vigencia e impuesto predial vigencia anterior para los siguientes años así

Concepto	2011	2012	Nov 13
Impuesto predial	11.829.935.389,00	19.406.050.792,00	21.945.338.586,00
Impuesto predial vigencia anterior	3.136.562.431,00	3.154.663.991,00	4.827.085.484,00

c. Certificado de tradición del inmueble con n.º de matrícula 070-30553 expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, el 13 de mayo de 2014. En este se da cuenta de la tradición que ha tenido el citado bien, que vendió el señor David Ricardo Contreras Álvarez a la señora Paola Ángela Contreras Álvarez (f. 34).

d. Página 31 del Diario Oficial n.º 48 292 de 23 de diciembre de 2011. En este se encuentra publicado la Resolución número 15-000-88-2011 “*por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción en el catastro de todos los predios urbanos y rurales del municipio de Tunja y se determina su vigencia fiscal*” suscrita por la señora Emma Stella Galán González, directora territorial Boyacá del IGAC, en la que se consigna lo siguiente (f. 39):

“...que con fundamento en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 14 de 1983, la Dirección Territorial Boyacá, expidió la Resolución número 15-000-0022-2011 (marzo 15), por medio de la cual se ordenó el inicio de la actualización de la formación catastral zonas urbana y rural del municipio de Tunja.

El avalúo de la actualización de la formación es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario⁵¹.

El proceso de actualización de la formación catastral termina con la expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1° de enero del año siguiente. Dicha providencia *“debe ser publicada para efectos de su vigencia, a más tardar el 31 de diciembre del año en que se termina el proceso de actualización de la formación catastral. Para el caso del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" en el Diario Oficial, y para las demás autoridades catastrales se hará de acuerdo con lo dispuesto por la ley”*⁵² (subrayado y negrilla fuera de texto).

11. Caso concreto

Descendiendo al fondo del presente asunto la Sala analizará si se configuran los elementos necesarios para que, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, esta Corporación declare que el Igac y el municipio de Tunja son responsables por los daños presuntamente causados a los contribuyentes del impuesto predial en la ciudad de Tunja durante las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016?

El material probatorio traído al plenario da cuenta de la situación respecto de los hechos a los cuales se refiere la presente acción, en tal virtud, se destaca lo siguiente:

a. Derecho de petición radicado en la alcaldía de Tunja el 4 de diciembre de 2013 n.º 23 488, suscrito por el señor Pedro Pablo Salas Hernández (Concejal

⁵¹ Resolución 070 de 2011, Artículo 103. El avalúo en la actualización de la formación catastral.

⁵² Resolución 070 de 2011, Artículo 104. Clausura de la Actualización de la Formación Catastral.

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

Que, con base en el considerando anterior y en lo expuesto en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 y 104 de la Resolución 0070 de 2011 la Dirección Territorial Boyacá se adelantó proceso de actualización de la formación catastral zonas urbana y rural del municipio de Tunja.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 de la Resolución número 0070 de 2011, mediante Resolución número 15-000-087-2011 (diciembre 21), se aprobó el estudio de las zonas homogéneas físicas y Geoeconómicas y el valor de los tipos de construcción y/o edificaciones de las zonas urbana y rural del municipio de Tunja, previo concepto favorable de la subdirección nacional de catastro.

Que en virtud de lo anterior y para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley 14 de 1983 y el artículo 2º de la Resolución 070 de 2011.

RESUELVE

Artículo 1º. Ordenar la renovación de la inscripción de los predios urbanos rurales del municipio de Tunja (Boyacá), cuyos datos aparecen en el listado de propietarios y predios.

Artículo 2º. Determinar que los avalúos resultantes de la actualización de la formación catastral del municipio de Tunja, zonas urbanas y rural, entren en vigencia a partir del 01-01-2012”.

e. Oficio emitido por la Secretaria de Hacienda del municipio de Tunja el 12 de diciembre de 2013 en el que se informa que “...la última actualización catastral realizada por el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN COSAZZI – TERRITORIAL BOYACA fue entregada al municipio de TUNJA el 8 de febrero de 2012, la cual tenía vigente desde el 1 de enero de 2012” (f. 40 y 242).

f. Copia de la Resolución n° 15-000-0022-2012 suscrita por el director (e) de la territorial Boyacá del Igac, de fecha 14 de marzo de 2012, “por medio de la cual se ordena iniciación de la actualización de la formación catastral de la zona urbana y rural del municipio de Tunja, en el departamento de Boyacá”, en la que se indica lo siguiente:

“...Las labores de actualización de la Formación Catastral de la zona urbana y rural del municipio de Tunja, se realizarán de conformidad con lo ordenado en la Ley 14 de 1983, su Decreto reglamentario 3496 de 1983 y Resolución número 70 del 04 de febrero de 2011.

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

...Comunicar al Alcalde y demás Autoridades del municipio de TUNJA, esta determinación, para su difusión entre los habitantes de su jurisdicción y por los medios que estén a su alcance”.

g. Resolución n.º 15-000-154-2012, suscrita por el director territorial Boyacá del Igac, de fecha 19 de diciembre de 2012, *“por medio de la cual se clausura la actualización catastral, disponiendo la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados en la zona urbana y rural del municipio de Tunja y se determina la vigencia fiscal de sus avalúos”*, en la que se indica lo siguiente (f. 89):

“...que los trabajos ordenados en el artículo 93 de la Resolución n.º 0070 de 2011, con el estudio de las zonas Homogéneas Geoeconómicas se dictó la Resolución n.º 15-000-153-2013 (diciembre 19), por la cual se aprueba dicho estudio e igualmente el valor unitario de los diferentes tipos de edificaciones, previo concepto favorable de la subdirección de catastro.

...

ARTÍCULO SEGUNDO. Determinar que los avalúos resultantes de la actualización permanente de la formación catastral del municipio de Tunja, zonas urbana y rural, entren en vigencia a partir del 01-01-2013”.

h. Resolución n.º 15-000-153-2012, suscrita por el director territorial Boyacá del Igac, de fecha 19 de diciembre de 2012, *“por la cual se aprueba el estudio de zonas homogéneas geoeconómicas y el valor de los tipos de edificaciones del municipio de Tunja, zona urbana y rural en el departamento de Boyacá”* (f. 90).

i. Copia de concepto favorable del estudio de zonas homogéneas n.º 025- 2012 emitido por el Igac en el que se indica lo siguiente *“...esta subdirección emite concepto favorable al estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y determinación de valores unitarios por tipo de construcción correspondientes al municipio de Tunja zona urbana y rural, para la vigencia del 1º de enero de 2013, de conformidad con lo indicado en el parágrafo del artículo 93 de la Resolución 070 de 2011”* (f. 97).

j. Documentos que dan cuenta que el Igac hizo perifoneo y publicidad sobre la actualización catastral de los predios ubicados en la ciudad de Tunja. Se encuentra el texto del perifoneo, texto puesto en el “carro-valla” informando sobre la actualización catastral, imágenes del “carro-valla” en diferentes lugares –no es claro el municipio donde se encuentran–, registro del perifoneo (f. 102), en el que se informaba lo siguiente (fs. 98 a 106):

“...que durante el año 2011 se realizará la actualización de la formación catastral de los predios urbanos y rurales de la ciudad de Tunja en cumplimiento a la Ley 14 de 1983, Decreto 3496 de 1983 y Resoluciones 2555 de 1988, 70/2011 y 022/2011 IGAC, por lo tanto un funcionario debidamente identificado lo visitará en su predio para actualizar la información física y jurídica.

También se le informa que se les estará haciendo llegar a su predio el formato de información básica catastral con el fin de que puedan verificar la información de su predio, cualquier observación pueden dirigir a la oficina de la actualización catastral”.

k. Oficio 6004 (sin fecha), dirigido a “señor presidente Junta de Acción Comunal” de Tunja, suscrito por “funcionario de la Territorial Boyacá” del Igac, mediante el cual se informa que el Igac adelanta (29 de agosto de 2011) proceso de actualización de la formación catastral urbana y rural del municipio de Tunja. Obran varias copias del mismo en el expediente, dirigidas a los presidentes de las juntas de acción comunal de los barrios Santa Lucía, santa Rita, Santana, Cedros, 4.^a etapa de La Fuente, Jorge Eliécer Gaitán, Bello Horizonte, El Carmen, 20 de Julio, José Antonio Galán, edificio Mirador de la Colina, centro comercial Centro Norte, Portal de Altagracia, Sector Fuente Higueras, edificio Gran Reserva (barrio Santa Inés), San Lázaro Bajo, Callejas, Altamira, Libertador, Bolívar, Sol de Oriente, La Trinidad, El Triunfo, San Carlos, Ciudad Jardín, San Francisco, Prados de San Luis, urbanización El Rodeo, Prados de Alcalá, San Antonio, Bochica, Jordán y Hunza (fs. 107 a 142).

l. Registro entrega formato SBC – actualización catastral Tunja Urbano 2011 emitido por el IGAC Territorial Boyacá (f. 143 a 194).

m. Copia del oficio suscrito por la profesional especializado oficina de impuestos de la Alcaldía Mayor de Tunja de 8 de abril de 2013, dirigido al señor Carlos Arturo Navas Marquez, en el que se informa lo siguiente “...revisado el Sistema de Impuesto Plus, el predio número 010200980004000 se encuentra registrado en el sistema, ubicado en la C 28 8 51. Con la actualización catastral realizada por el IGAC en el 2011, le incrementaron el avalúo a partir de la vigencia 2012. Para su caso particular, si considera que el avalúo o las áreas de terreno indicadas por el IGAC, para su predio no se compadece con la realidad y con las determinaciones de la Ley 1450 de 2011, debe elevar en observancia de la Ley 14 de 1983, Ley 44 de 1990 y resolución 070 de 2011, la respectiva reclamación ante el único ente competitivo IGAC-territorial Boyacá, observando los procesos y procedimientos que dicha entidad ha determinado para tales reclamaciones” (f. 231).

n. Copia del oficio emitido por la oficina con funciones de responsabilidad por la conservación catastral del IGAC, de 24 de abril de 2013, dirigido al señor Carlos Arturo Navas Marquez, en el que se comunica que “la razón por la cual su avalúo se incrementó por encima del IPC para la presente vigencia, obedece a que se adelantó en 2012 un proceso de actualización catastral en el municipio de Tunja, en el marco del cual, se elaboró un nuevo estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas cuyo resultado fue la estimación actualizada del valor comercial para cada predio, con base en los cuales se fijó nuevos avalúos catastrales para 2013... la justificación del incremento del avalúo catastral estriba en la valorización del mismo en un periodo de un año, la cual fue observada técnicamente por ésta institución y en tal sentido, adoptada dentro del estudio correspondiente arriba mencionado, lo cual goza de absoluto sustento legal” (f. 232).

ñ. Copia del acta 208 de la reunión del 20 de noviembre de 2014 emitido por el comité de conciliación del IGAC en el que se indica lo siguiente (fs. 316 a 325):

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

“Según reportó la territorial Boyacá, las actuaciones realizadas para la actualización de la formación catastral del municipio de Tunja cumplió con los procedimientos establecidos en la Resolución 70 de 2011. Es decir este proceso se adelantó surtiéndose todas las etapas previstas en la resolución 70 de 2011 (esto es: la orden de actualizar, alistamiento de la información, reconocimiento predial, investigación del mercado inmobiliario, determinación de zonas homogéneas físicas y económicas, determinación de valores, aprobación de zonas homogéneas, conformación de base de datos catastral, liquidación del avalúo catastral por cada predio, documentos cartográficos, resolución y publicación de la Resolución que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es a partir del 01 de enero del año siguiente, providencia que se publica en el Diario Oficial).

Según se informa por la Territorial Boyacá, este proceso culminó con la Resolución 15-000-88-2011 publicada en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 2011, produciendo plenos efectos.

Así mismo, la autoridad catastral está facultada para realizar los procesos de actualización catastral sin límites en el tiempo, proceso que puede además adelantarse con la metodología de la actualización permanente; y solo cuando no se realiza ese proceso de actualización de la formación catastral es que el incremento de los avalúos catastrales se define por decreto del Gobierno Nacional quien señala para ese efecto el porcentaje de incremento.

De otra parte, cabe recordar que el acto administrativo que pone en vigencia los avalúos catastrales es un acto de trámite, no susceptible de control jurisdiccional y así lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado; de ahí que si una persona se considera afectada por el nuevo avalúo catastral puede solicitar su revisión, procedimiento administrativo que permitirá a este administrado interponer recursos de reposición y apelación contra la decisión que le definió su revisión y actos que son susceptibles del control jurisdiccional ante lo contencioso administrativo”

o. Oficio suscrito por el asesor de planeación municipal del municipio de Tunja el 21 de junio de 2016, mediante el cual se informa que “...la última revisión general de la estratificación socioeconómica realizada en la ciudad de Tunja se adoptó mediante Decreto n° 0192 del 01 de septiembre de 1998, aplicando la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación, en la cual se requirió de la información de las zonas geoeconómicas establecidas por el IGAC para esa época... ”. También se indica que no se ha realizado ninguna fijación de estratificación socioeconómica para Tunja después de 1998, “...y para ésta no se utilizó zonas geoestratégicas, sino zonas geoeconómicas, razón por la cual no existe ningún mapa de zonas geoestratégicas en esta oficina que se pueda aportar

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

según su solicitud". Precisa que para la estratificación socioeconómica de los nuevos urbanismos que se han venido desarrollando en el municipio de Tunja desde el año 1998 hasta la fecha, *"se ha aplicado la misma metodología establecida por el DNP y las mismas zonas geoeconómicas que se adoptaron en el Decreto n° 192 de 01 de septiembre de 1998, teniendo en cuenta que están vigentes, por cuanto no se ha realizado una nueva Revisión General de la Estratificación Socioeconómica para el municipio de Tunja desde ese año"* (f. 337 a 340).

p. Testimonio del señor **Arturo Navas Talero** cuyo objeto es demostrar los hechos de la demanda, demostrar el impacto de la actualización catastral, y los perjuicios sufridos. Quien manifiesta 20: 18 que la actualización catastral nos sorprendió mucho, porque los aumentos fueron exagerados, en los estratos 1 a 3, los aumentos fueron elevados. En mi caso personal se mostró la negligencia del IGAC, porque no se contestó un derecho de petición y por tutela se obligó al IGAC a contestar la solicitud, en la que se indicó que se incrementó el avalúo a partir del 2012 de forma incorrecta, indicándole que debía elevar la respectiva reclamación porque para ese caso si se había hecho mal. 28-09 dice que no le consta que su casa fue visitada por evaluadores del IGAC; 29:07 que el avalúo se elevó en más del 10%; 45:33 a la pregunta de si la decisión del IGAC fue demandada: responde que solo se presentó una tutela; 47:27 asegura que todo aumento de un impuesto afecta, un aumento paulatino va a perjudicar a las personas a la larga; 53:10 expresa que el valor comercial de mi predio es superior al avalúo; 53:38 indica los años en los que se hizo actualización catastral: en el 2002 y 2012, no estoy seguro; 54:35 a la pregunta de cómo estima sus perjuicios por el avalúo del 2012 contesta que el aumento de mi casa no es exorbitante, pero que todo aumento perjudica, y en su caso se aumentó el impuesto y no era lo reglamentario; 58:20 a la pregunta de si había usted solicitado el resarcimiento sus perjuicios, contestó que no se hizo (f. 342 a 344)

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

q. Oficio suscrito por la profesional especializada de la oficina de impuestos del municipio de Tunja del 8 de abril de 2013, dirigido al señor Carlos Arturo Navas Marques, en el que se le informa lo siguiente:

“...Con la actualización catastral realizada por el IGAC en el 2011, le incrementaron el avalúo a partir de la vigencia 2012.

Para su caso en particular, si considera que el avalúo o las áreas de terreno indicadas por el IGAC, para su predio no se compadece con la realidad y con las determinaciones de la Ley 1450 de 2011, debe elevar en observancia de la Ley 14 de 1983, Ley 44 de 1990 y resolución 070 de 2011, la respectiva reclamación ante el único ente competitivo IGAC – TERRITORIAL BOYACÁ, observando los procesos y procedimientos que dicha entidad ha determinado para tales reclamaciones” (subrayado fuera de texto)

r. Copia del oficio 1.4.5.1 1718 de 21 de junio de 2016 suscrito por la Secretaria de Hacienda del municipio de Tunja, en el que se indica lo siguiente (f. 352 y 355):

“...revisado el SISTEMA IMPUESTOS PLUS que se alimenta con la BASE CATASTRAL emitida por el IGAC, encontramos la siguiente información:

1. CONTRIBUYENTE: DAVID RICARDO CONTRERAS ALVAREZ

...
Figura como contribuyente copropietario para el predio nº 010204100031901

...
Revisados los archivos físicos de peticiones tramitadas archivadas OFICINA DE IMPUESTOS – UNIDAD DE LIQUIDACIÓN para los años 2011, 2012 y 2013 no se encuentra petición a nombre del señor DAVID RICARDO CONTRERAS ALVAREZ...

Igualmente se aprecia que para el predio nº 010204100031901 encontramos una disminución de avalúos entre los años 2011 y 2012, se allega reporte...”

s. Certificación emitida por el tesorero general del municipio de Tunja del 22 de junio de 2016, en la que se hace constar los valores recaudados por concepto de impuesto predial unificado para las vigencias fiscales de los años 2010 y 2013, así:

AÑO	VALOR
2010	\$10.851.703.900
2013	\$22.248.523.424.24

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

t. Copia de informe pormenorizado de zonas riesgo, emitido por el municipio de Tunja (f. 366 a 365)

Atendiendo la narración fáctica efectuada con el libelo inicial, se precisa por la Sala que el régimen de responsabilidad bajo el cual se analizará la responsabilidad del IGAC y del municipio de Tunja, donde se discute una omisión en la realización del proceso de actualización catastral en el municipio de Tunja en el 2012, corresponde a **falla del servicio**.

El Consejo de Estado en sentenció de 6 de marzo de 2008⁵³ con ponencia de la CP.: Ruth Stellá Correa Palacio, indicó:

"La doctrina distingue las omisiones en sentido laxo y las omisiones en sentido estricto, para considerar que las primeras están referidas al incumplimiento de los deberes de cuidado necesarios para prevenir un evento, de por sí previsible y evitable, cuando se ejerce una actividad. De este tipo serían, por ejemplo, las relacionadas con la falta de señalización de obstáculos que en la actividad de la construcción se dejan sobre una vía; en tanto que las segundas están relacionadas con el incumplimiento de una actuación a la cual se hallaba obligado el demandado, es decir, la omisión de una actuación que estaba en el deber de ejecutar y que podía impedir la ocurrencia de un hecho dañoso. (...). En relación con las omisiones que bajo estos criterios se han denominado como de sentido restringido, la Sala ha señalado que la responsabilidad del Estado se ve comprometida cuando se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño. Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta" (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, en reciente jurisprudencia el Consejo de Estado ha señalado que⁵⁴:

"La jurisprudencia de esta Corporación, en casos como el que es objeto de estudio, **en el cual se discute la responsabilidad del Estado por los daños**

⁵³ Proferida en el proceso con radicación 66001-23-31-000-1996-03099-01(14443)

⁵⁴ Consejo de Estado. Sentencia de 30 de enero de 2013. Exp. No. 19001-23-31-000-2000-02728-01(27040). C.P. Hernán Andrade Rincón.

causados a particulares como consecuencia de la presunta omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, ha considerado que el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio.

Es así como frente a supuestos en los cuales se analiza si es procedente declarar la responsabilidad del Estado, como consecuencia de la **producción de daños en cuya ocurrencia se alega que ha sido determinante la omisión por parte de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido...**" (Negrillas, fuera de texto).

En otro pronunciamiento, la misma Corporación Judicial indicó:

"debe resaltarse que **en la demanda se imputo responsabilidad al ente municipal por la omisión en el cumplimiento de los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico**, en punto a la exigencia de documentos y requisitos regulados por las normas sobre construcciones sismoresistentes, previamente a expedir la licencia de construcción de edificaciones. Así pues, **el estudio que sobre la responsabilidad está llamado a abordarse corresponde al análisis del cumplimiento de las cargas obligacionales del ente territorial demandado...**"⁵⁵ ('Subrayas adicionales).

En suma, de conformidad con los artículos 2º y 90 de la Constitución Política, es de rango superior la configuración de la responsabilidad del Estado, por la **omisión** de las autoridades públicas en el acatamiento de las obligaciones preestablecidas por las normas; en ese orden, a la Administración le corresponde asegurar el cumplimiento de sus deberes sociales y de los particulares, so pena de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, se reitera, **a título de falla en el servicio**, causados por su omisión (el daño resulta imputable a la administración en virtud de la omisión, pues no intervenir para evitar su producción es tan grave como haberlo generado).

En el presente caso el supuesto daño causado a los accionantes proviene de la aplicación de la Resolución No. 15-000-88-2011 suscrita por la directora territorial Boyacá del IGAC, pues fue a través de ésta que se ordenó la renovación de la inscripción de los predios urbanos rurales del municipio de Tunja (Boyacá), que entró en vigencia a partir del 01-01-2012.

⁵⁵ Consejo de Estado, sentencia de 29 de octubre de 2014, ap. No. 630012331000200100110 01 (30295), Hernán Andrade Rincón (E).

En consecuencia, previo a analizar en detalle cada una de las supuestas irregularidades que se cometieron dentro del proceso de actualización de la formación catastral, se abordará el tema de la presunción de legalidad de la citada resolución expedida por el IGAC mediante la cual se clausura la actualización de la formación catastral.

Se ha manifestado que la presunción de legalidad del acto administrativo es “la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción”.

La presunción se desprende del hecho supuesto de que la administración ha cumplido íntegramente con la legalidad preestablecida en la expedición del acto, lo que hace desprender a nivel administrativo importantes consecuencias entre ellas, la ejecutoriedad del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, dirá la Sala que la Resolución n° 15-000-88-2011 expedida por la directora territorial Boyacá del IGAC goza de la presunción de legalidad, que reviste a los actos administrativos, por cuanto no ha sido anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues la presunción de legalidad se extiende hasta que sea desvirtuada en sentencia judicial que declare nulo el correspondiente acto, y solo a partir de la firmeza de la providencia judicial desaparece del mundo jurídico.

-Por otro lado, de la lectura de los hechos de la demanda se puede concluir que el supuesto daño proviene de la actualización catastral que se hizo en la ciudad de Tunja en el 2012, por haberse realizado su entrega el 8 de febrero de 2012 y no en la fecha que se indica en la Resolución 070 de 2011 emitida por el IGAC, es decir “*a más tardar el 31 de diciembre del año anterior a la entrada en vigencia en el catastro*”, y en términos generales por no haberse seguido el

procedimiento fijado en la citada resolución, en particular lo relativo a la actualización catastral.

-En relación con lo relacionado con la supuesta entrega extemporánea de la Resolución 15-000-88-2011, *“por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción en el catastro de todos los predios urbanos y rurales del municipio de Tunja y se determina su vigencia fiscal”*, se advierte que en el artículo 104 de la Resolución 070 de 4 de febrero de 2011 se dispone expresamente que *“debe ser publicada para efectos de su vigencia, a más tardar el 31 de diciembre del año en que se termina el proceso de actualización de la formación catastral. Para el caso del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” en el Diario Oficial, y para las demás autoridades catastrales se hará de acuerdo con lo dispuesto por la ley”*⁵⁶ (negrilla fuera de texto).

En el expediente está probado que la mencionada resolución se publicó en el diario oficial n.º 48 292 el **23 de diciembre de 2011** -pag 31- (f. 39), y que se entregó al municipio de Tunja el 8 de febrero de 2012 (f. 40)

De lo anterior se puede concluir que el artículo 104 de la Resolución 070 de 2011 exige la publicación de la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que se actualizaron **–no su entrega–** para efectos de su vigencia a más tardar el 31 de diciembre del año en que se termina el proceso de actualización de la formación catastral, es decir, para el presente caso en el 2011, tal y como está acreditado que se hizo, el 23 de diciembre de 2011 (f. 39).

Además, se debe decir que no tiene relación con la vigencia de la citada resolución la circunstancia de haberse entregado la base catastral el 8 de febrero de 2012, comoquiera que el citado acto administrativo entró en vigencia con su publicación en el Diario Oficial.

⁵⁶ Resolución 070 de 2011, Artículo 104. Clausura de la Actualización de la Formación Catastral.

Por consiguiente, no es de recibo el argumento del demandante según el cual el municipio de Tunja no podía considerar dicha base de datos como base gravable y que por esa razón no se siguió el procedimiento fijado por el IGAC en la Resolución 070 de 2011.

-El demandante también expone en la demanda que el IGAC inició el proceso administrativo antes de la entrada en vigencia de la Resolución 070, y en consecuencia, aduce que se carecía de competencia para adoptar las zonas homogéneas y luego adoptar la actualización catastral, con vigencia desde el 1º de enero siguiente, sobre el particular se debe explicar a partir de cuándo inicia la actualización catastral.

De conformidad con el artículo 13 del Decreto 3496 de 1983 “La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período máximo de cinco (5) años, a partir de la fecha en la cual se termina la formación del catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 11 del presente Decreto”.

En el expediente está probado que la Dirección Territorial Boyacá, expidió la Resolución número 15-000-0022-2011 (marzo 15), por medio de la cual se ordenó el inicio de la actualización de la formación catastral zonas urbana y rural del municipio de Tunja (f. 39 y 88).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 93 de la Resolución número 0070 de 2011, mediante Resolución número 15-000-087-2011 (diciembre 21), se aprobó el estudio de las zonas homogéneas físicas y Geoeconómicas y el valor de los tipos de construcción y/o edificaciones de las zonas urbana y rural del municipio de Tunja, previo concepto favorable de la subdirección nacional de catastro.

En consecuencia, se puede concluir que la Resolución 070 de 4 de febrero de 2011 estaba vigente para la época en la que se ordenó el inicio de la

actualización de la formación catastral mediante la Resolución número 15-000-0022-2011 (marzo 15).

Se debe resaltar que en el proceso de actualización de la formación catastral se deben desarrollar entre otras actividades la determinar las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, de conformidad con el artículo 98 de la Resolución 070 de 2011.

Por consiguiente, tampoco es de recibo el argumento según el cual se inició el proceso de actualización catastral antes de la entrada en vigencia de la Resolución 070 de 2011 y que se carecía de competencia para determinar las zonas homogéneas.

- En la demanda también se aduce que la actualización catastral no fue socializada en la ciudad de Tunja.

De acuerdo con las consideraciones expuestas líneas atrás, en el proceso de actualización de la formación catastral se deben desarrollar entre otras actividades lo relacionado con:

- La providencia que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados debe “...comunicarse al representante legal de la unidad orgánica catastral, quien la divulgará a los habitantes de su jurisdicción por los medios de comunicación que estén a su alcance, sin perjuicio de que también la autoridad catastral adelante directamente dicha labor o solicite colaboración, de ser necesario, de otras autoridades del lugar para la difusión de los trabajos catastrales que se van a ejecutar. La falta de comunicación al ente territorial no invalidará el trámite catastral que se adelante”.

- Aviso a los propietarios o poseedores: “La diligencia de identificación predial **podrá** anunciarse a los propietarios o poseedores con la debida antelación por la autoridad catastral, con el fin de que concurran a ella y suministren la información sobre linderos, títulos de propiedad o justificación de la posesión, documentos de identificación y recibos de pago del impuesto predial unificado. La no presentación del propietario o poseedor **no invalida la diligencia de identificación predial, ni el proceso catastral del cual hace parte esta actividad**” (subrayado y negrilla fuera de texto).

- Aviso a las entidades estatales: Al iniciar el proceso de actualización, la autoridad catastral “...oficiará a cada una de las entidades de derecho público, para que remitan una relación de los bienes inmuebles de su propiedad en la respectiva unidad orgánica catastral, con indicación de los documentos justificativos del dominio y planos de los inmuebles, con el fin de perfeccionar el censo de la propiedad estatal”.

Sobre el particular, en el expediente está probado que el IGAC hizo perifoneo y publicidad sobre la actualización catastral de los predios ubicados en la ciudad de Tunja. Se encuentra el texto del perifoneo, que fue puesto en el “carro-valla” informando sobre la actualización catastral, apreciando imágenes del “carro-valla” en diferentes lugares –no es claro el municipio donde se encuentra–, registro del perifoneo (f. 102), en el que se informaba lo siguiente (fs. 98 a 106):

“...que durante el año 2011 se realizará la actualización de la formación catastral de los predios urbanos y rurales de la ciudad de Tunja en cumplimiento a la Ley 14 de 1983, Decreto 3496 de 1983 y Resoluciones 2555 de 1988, 70/2011 y 022/2011 IGAC, por lo tanto un funcionario debidamente identificado lo visitará en su predio para actualizar la información física y jurídica.

También se le informa que se les estará haciendo llegar a su predio el formato de información básica catastral con el fin de que puedan verificar la información de su predio, cualquier observación pueden dirigir a la oficina de la actualización catastral”.

También reposa el oficio 6004 (sin fecha), dirigido a “señor presidente de la Junta de Acción Comunal” de Tunja, suscrito por “funcionario de la Territorial Boyacá” del Igac, mediante el cual se informa que el Igac adelanta (29 de agosto de 2011) proceso de actualización de la formación catastral urbana y rural del municipio de Tunja. Obran varias copias del mismo en el expediente, dirigidas a los presidentes de las juntas de acción comunal de los barrios Santa Lucía, santa Rita, Santana, Cedros, 4.^a etapa de La Fuente, Jorge Eliécer Gaitán, Bello Horizonte, El Carmen, 20 de Julio, José Antonio Galán, edificio Mirador de la Colina, centro comercial Centro Norte, Portal de Altagracia, Sector Fuente Higueras, edificio Gran Reserva (barrio Santa Inés), San Lázaro Bajo, Callejas, Altamira, Libertador, Bolívar, Sol de Oriente, La Trinidad, El Triunfo, San Carlos, Ciudad Jardín, San Francisco, Prados de San Luis, urbanización El Rodeo, Prados de Alcalá, San Antonio, Bochica, Jordán y Hunza (fs. 107 a 142).

Asimismo se aprecia el registro entrega formato SBC – actualización catastral Tunja Urbano 2011 emitido por el IGAC Territorial Boyacá, suscrito por los respectivos auxiliares de campo (f. 143 a 194).

En este orden de ideas, está probado que la actualización de la formación catastral si fue socializada contrario a lo que se afirma en la demanda.

- En la demanda también se indica que el municipio procedió a liquidar el IPU de los bienes inmuebles de los contribuyentes de la zona urbana, aplicando la actualización catastral con retroactividad al 1º de enero de 2012.

Sobre el particular se debe traer a colación lo previsto en el artículo 104 de la Resolución 070 de 2011, en el que se indica que el proceso de actualización de la formación catastral termina con la expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados, para el presente caso con la Resolución número 15-000-88-2011, y determina que la vigencia fiscal de los

avalúos resultantes es el 1° de enero del año siguiente, es decir, para el presente caso el 1° de enero de 2012.

En consecuencia, la Sala estima que no es cierto que se aplicó la actualización catastral con retroactividad al 1° de enero de 2012, ya que la vigencia de los avalúos resultantes con la expedición de la mencionada resolución que ordenó la renovación de la inscripción en el catastro de los predios actualizados se determinó a partir del 1° de enero del año siguiente, es decir el 2012.

- En la demanda también se expone que el IGAC no tuvo en cuenta en las áreas homogéneas la existencia en la ciudad de Tunja de zonas de alto riesgo, información contenida en el POT o en la documentación del Comité de Gestión del Riesgo. Dicho argumento se fundamenta en que *“los encuestadores no indagaron sobre el tema a sus moradores y/o propietarios”*:

En dicha afirmación se aprecia varias contradicciones, que son las relativas a si hubo o no encuestadores, porque en varios apartes de la demanda se alega que no se hizo la debida socialización de la actualización catastral, y porque en apartes atrás el actor alega que el IGAG no tenía competencia para determinar las áreas homogéneas.

Por otro lado se debe precisar que dentro del proceso de actualización se debe determinar las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y mediante resolución aprobar el Estudio de dichas zonas (art. 70 Resolución 070 de 2011).

Además, en el proceso de actualización de la formación catastral se deberán obtener los productos relacionados en el artículo 82 de dicha resolución⁵⁷, entre los que para el caso se destaca el plan de ordenamiento territorial, por consiguiente, se puede concluir que es requisito previo de la actualización

⁵⁷ Resolución 070 de 2011, Artículo 100. Productos de la actualización de la formación catastral.

contar con los documentos correspondientes al POT en este caso de la ciudad de Tunja.

En el expediente está probado que mediante la Resolución número 15-000-087-2011 (diciembre 21), se aprobó el estudio de las zonas homogéneas físicas y Geoeconómicas y el valor de los tipos de construcción y/o edificaciones de las zonas urbana y rural del municipio de Tunja, previo concepto favorable de la subdirección nacional de catastro.

También se encuentra en el expediente copia de un informe pormenorizado de las zonas de riesgo, emitido por el municipio de Tunja (f. 366 a 365)

De lo anterior se puede decir que la parte demandante debía probar que el IGAC no tuvo en cuenta en las áreas homogéneas la existencia en la ciudad de Tunja de zonas de alto riesgo, información contenida en el POT, ya que en el expediente no reposa prueba alguna que demuestre su dicho, por el contrario, está acreditado que el proceso de actualización catastral se adelantó surtiendo todas las etapas previstas en la Resolución 70 de 2011, esto es: la orden de actualizar, alistamiento de la información, reconocimiento predial, investigación del mercado inmobiliario, determinación de zonas homogéneas físicas y económicas-para lo cual se debía tener en cuenta el POT de Tunja-, determinación de valores, aprobación de zonas homogéneas, conformación de base de datos catastral, liquidación del avalúo catastral por cada predio, documentos cartográficos, resolución y publicación de la Resolución que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados.

Tampoco puede presumirse que hubo afectaciones particulares a las presuntas víctimas por el hecho de no haberse tomado en cuenta las zonas de riesgo del municipio de Tunja. Si bien esa afirmación sería objeto de análisis en lo que

respecta al elemento del título de imputación, es importante aclarar que aun cuando se aceptara el error de las demandadas (del Igac en particular), esta circunstancia no es suficiente para deducir la existencia de daños particulares, pues no todos los integrantes del grupo se encontrarían en la misma situación (es decir, con predios que estuvieran en zonas de riesgo), por lo que habría que individualizar o, como mínimo, brindar parámetros para hacerlo, a los que estén afectados por esa razón.

- Finalmente, en la demanda se asegura que se causaron los siguientes daños, que si bien no se hizo mención expresa a “daños materiales”, su declaración como ciertos conllevaría a ubicarlos en esta categoría, por afectar el patrimonio de las presuntas víctimas. Estos son:

1. En el hecho sexto de la demanda se afirma que la adopción de la actualización catastral (de forma, según él, extemporánea) generó un fuerte impacto “social y fiscal” para el grupo de presuntas víctimas pues hubo un aumento de casi el doble en la liquidación general del I. P. U., que se agravó por los bajos ingresos de los habitantes del municipio.
2. En el hecho séptimo, sostiene que el avalúo del año 2012 influye de manera directa en las vigencias fiscales de los años 2013 a 2016, por ser estas liquidadas teniendo como base la actualización catastral del año 2012. Entonces, esto hace que (hecho octavo) las víctimas tuvieran que pagar en el año 2012 \$ 7.581.782.341 pesos sin justa causa, pues este fue el incremento que se sustentó sobre la actualización catastral de ese año.
3. Esa situación, según su relato fáctico, ocasiona que los montos recibidos por el municipio en los años 2013 a 2016 por concepto de I. P. U. sean un daño para las presuntas víctimas.

4. También que, como consecuencia del incremento, según él injustificado, la cartera vencida de los años 2012 a 2016 no debió ser cobrada pues se basaba en un acto ilegal.
5. Algunos predios no debían ser objeto de incremento en el avalúo catastral, pues actualizar no es sinónimo de aumentar el valor del inmueble.

Desde ya debe manifestar la Sala que no se aprecia omisión alguna del IGAC ni del municipio de Tunja dentro del proceso de actualización de la formación catastral 2012, por las razones expuestas y porque no hay material probatorio que sustente al menos una de sus afirmaciones.

Yerra el demandante al considerar que la sola prueba del incremento del monto recaudado es suficiente para deducir la existencia de los mismos, ya que el incremento en sí mismo no es un perjuicio y, en caso de serlo, debe ser probado individualmente, pues sería considerado como tal solo en el caso de **ser injustificado**, y como se dejó expuesto líneas atrás no lo es en el presente caso.

Sin embargo, al no haber prueba de que a los miembros del grupo se les haya **incrementado injustificadamente** el valor a pagar por concepto de I. P. U., no es posible para esta Sala de Decisión presumir la existencia de dicha circunstancia, pues esto sería un desconocimiento de la carga de la prueba que recaía sobre el actor, al ser este quien hace las afirmaciones ya vistas.

Así las cosas, no se acreditó que el grupo aquí demandante, este sufriendo o haya sufrido perjuicio o menoscabo alguno de sus derechos en virtud del proceso de actualización de la formación catastral.

En conclusión, y en razón a que no se encuentra material probatorio que demuestre la existencia de daños causados al grupo actor, esta Corporación

Acción:
Demandante:
Demandado:
Expediente:

Grupo.
David Ricardo Contreras Álvarez.
Municipio de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
150012333000-2014-00201-00.

despachará desfavorablemente las pretensiones de la demanda, atendiendo a que no hay *falla del servicio* ni *daño antijurídico*, imprescindibles en la declaratoria de responsabilidad del Estado.

12. Costas Procesales

En el asunto *sub examine* no hay lugar a condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, pues tal como lo ha indicado el Consejo de Estado⁵⁸ en sentencia de 16 de abril de 2015, éstas deben estar acreditadas, y una vez revisado el expediente, da cuenta la Sala que no aparece probada su causación.

Al respecto no puede perderse de vista que de conformidad con lo consagrado en el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, “*Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”, condición que como ya se dijo no se cumple en este caso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. Declarar no probadas las excepciones propuestas por el municipio de Tunja y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

SEGUNDO. Negar las pretensiones de la demanda incoada por el señor David Ricardo Contreras Álvarez, por las razones expuestas en la parte motiva.

58 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00446-01. Actor: C.I. CITITEX DE COLOMBIA S.A. HOY CITITEX UAP S.A. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN.

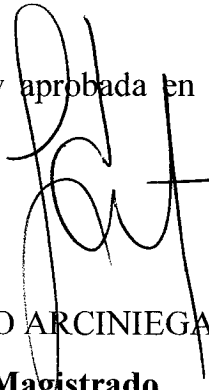
TERCERO. Por Secretaría, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo-Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

CUARTO. Sin condena en costas.

QUINTO. En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias a que hubiere lugar.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

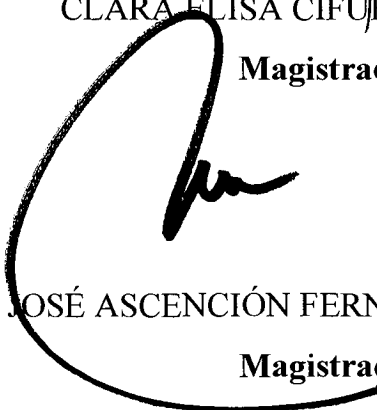
Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión No 2 de la fecha.


LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada


JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso radicado No. 150012333000-2014-00201-00)

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 25 de hoy: 15 FEB 2019
F. FARIO