



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

–SALA DE DECISIÓN 001–

SENTENCIA Nro.133.

Popayán, dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022).

Magistrado Ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez

Expediente: 19001-23-33-001-2018-00329-00

Demandante: Fundación Jurídica Popular de Colombia

Demandado: Municipio de Pasto (Nariño) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

Referencia: Acción popular.

Procede la Sala a emitir sentencia de primera instancia dentro del proceso iniciado por Luis Carlos España Gómez, en calidad de representante legal de la O.N.G. Fundación Jurídica Popular de Colombia, en contra del municipio de Pasto (Nariño) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

I. ANTECEDENTES

1.- En la DEMANDA se pidió lo siguiente:

1.1. PRETENSIONES: (fol. 3-2 c. ppal. 1)

La O.N.G. Fundación Jurídica Popular de Colombia, a través de su representante legal Luis Carlos España Gómez, solicitó la protección a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, derechos de los consumidores y usuarios y derechos colectivos innominados y los previstos en tratados internacionales de derechos humanos, incorporados en la legislación colombiana por bloque de constitucionalidad, los cuales fueron presuntamente afectados por la actualización del impuesto predial en el municipio de Pasto, a partir de las bases presentadas por el IGAC al municipio en febrero de 2012.

En consecuencia, solicitó lo siguiente:

“1 Proteger los derechos colectivos invocados o los que encuentre configurados el operario judicial.

2. Restablecer o prevenir en lo sucesivo, la violación a los derechos colectivos, disponiendo las siguientes o semejantes medidas de protección:

2.1. Suspender los efectos de la base de datos de la actualización catastral, contenida en el acto administrativo publicado en el Diario Oficial del 26 de enero de 2012.

2.2. Ordenar al IGAC revisar la totalidad de la base de datos, disponiendo la realización de las visitas físicas a todos los predios, previa citación a los propietarios o poseedores registrados.

2.3. Ordenar al IGAC el cumplimiento estricto al debido proceso en la adopción de las bases de datos de actualización de los avalúos. La cual empezará a regir en el año siguiente a la sentencia, previa notificación en el DIARIO OFICIAL a más tardar el 31 de diciembre del último año de actualización, al tenor del artículo 104 de la Resolución 0070 de 2011.

2.4. Ordenar a CORPONARIÑO y MUNICIPIO DE PASTO, proceder a cofinanciar con el IGAC el proceso de actualización catastral.

2.5. Ordenar al CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO, proceda a la revisión total del Estatuto Tributario Municipal, con énfasis en la tasa del 7.4% de la base gravable, debiendo asesorarse de expertos economistas, contadores y tributaritas en orden a revisar la conveniencia o inconveniencia de dicha tasa.

2.6. Ordenar al MUNICIPIO DE PASTO, proceder a presentar al CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO, un plan de alivios tributario ajustado a los resultados del ajuste de la actualización de los avalúos que se presente como consecuencia de los anteriores ordenamientos, en orden de minimizar en lo posible el impacto social de la medida.

3. Para el cumplimiento de los ordenamientos a las entidades accionadas, el Juzgado fijara término de un año siguiente a la ejecutoria del fallo.

4. CONFORMAR un COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE LA SENTENCIA, integrado por las siguientes personas y entidades:

- 1. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Defensor del Pueblo Delegado.*
- 2. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a través del señor Procurador Delegad*
- 3. CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PASTO, Contralor Municipal o su Delegado.*
- 4 ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL ACCIONANTE: FUNDACIÓN JURÍDICA POPULAR.*
- 5. COMITÉ DE VEEDURÍA CONTRA LA CORRUPCIÓN, representada por el sr. Harold Ramírez Santacruz, como presidente.*
- 6. MUNICIPIO DE PASTO, Alcalde Municipal o su delegado.*
- 7. INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, Director Regional o su delegado.*
- 8 CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO, Presidente o su delegado.*

El Comité sesionará cada mes, y rendirá informes con la misma frecuencia al Juzgado debiendo instalarse dentro de los quince días siguientes al fallo ejecutoriado”

1.2. Como HECHOS, alegaron: (fol. 5-8 c. ppal. 1)

Que, mediante resolución publicada en el diario oficial del 26 de enero de 2012, el IGAC adoptó la actualización de la base de datos del predial para el municipio de Pasto.

Que el 28 de diciembre de 2011, el IGAC publicó la base de datos del nuevo censo predial actualizado y los consecuentes avalúos que sirvieron de base al municipio de Pasto para el cobro del impuesto predial unificado, en forma tardía y sin la debida anticipación en la forma en la que prevé el artículo 104 de la Resolución 0070 del IGAC.

Que, de acuerdo con el anterior artículo, la vigencia de la actualización predial inicia el 1º de enero del año siguiente al de dicha actualización y, el acto administrativo de adopción, debe ser publicado a más tardar el 31 de diciembre del año en que se realiza la actualización, pero que, en el presente asunto, el acto administrativo solo se publicó en el diario oficial hasta el 26 de enero de 2012 y, la base de datos como tal, apenas fue presentada ante la alcaldía municipal el 2 de febrero de 2012.

Que, en consecuencia, existe una violación al derecho de defensa y debido proceso de los contribuyentes del impuesto unificado en el municipio de Pasto y, además, una vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa, por cuanto la publicación en el diario oficial no es un mero trámite, sino que, en su criterio, constituye un requisito *sin en qua non* para la vigencia del nuevo avalúo, el cual, por Ley, empieza a partir del 1º de enero del año siguiente a la actualización, siendo esa la razón por la que se exige su publicación máximo hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Que, por tal motivo, el acto administrativo de adopción de la base de datos por la que se actualizó el predial es inaplicable, debiéndose posponer sus efectos mínimo hasta el año 2013, no sin antes realizarse su restructuración total, en atención a los errores protuberantes que presenta, los cuales se manifiestan en el incremento desmedido del avalúo catastral, que en algunos casos son del 200 al 600%, con respecto al año 2011.

Que ni Corponariño o el municipio de Pasto han cofinanciado con el IGAC la adopción de la actualización del predial, situación que posiblemente influyó en la falta de visita física a todos los predios y además que, tuvo conocimiento de que el personal contratado por el IGAC, no fue el más idóneo para realizar la respectiva labor de actualización, dado que consistió en un grupo de 60 jóvenes sin experiencia alguna, quienes solo fueron capacitados por una semana por el SENA.

Que, además se incurrió en un detrimento patrimonial de la suma total invertida por el IGAC, toda vez que la base de datos contenida en la resolución de adopción debió haberse terminado a principios de diciembre de 2011 y solamente hasta enero de 2012 se estaban terminando los respectivos trabajos de actualización.

Que el municipio de Pasto presentó proyecto de acuerdo reconociendo rebajas en la liquidación del predial, equivalentes a un 23% por pronto pago hasta el 30 de marzo de 2012, lo cual, si bien fue acogido por el Concejo Municipal de tal localidad, no compensa el exagerado aumento de los avalúos correspondientes.

Que la adopción de la nueva base de datos del predial ha generado pánico económico en los contribuyentes, puesto que muchos han procedido a la venta de sus inmuebles y otros han preferido emigrar a otras localidades con mejores perspectivas tributarias.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

2.1. MUNICIPIO DE PASTO (NARIÑO) (fol. 216 - 240 c. ppal. 1).

2.1.1. Frente a los hechos de la demanda indicó que, en efecto, en 2012, se procedió a la actualización de catastral de los predios urbanos del municipio, la cual no había sido actualizada desde 2004 y que es cierto que la base de datos de los respectivos inmuebles se entregó por parte del IGAC el 2 de febrero de 2012, en donde se encontró que muchos predios que aparecían como lotes se encontraban ya edificados, cambiando su naturaleza física a predios con construcción, con lo que su avalúo catastral varió conforme a los metros construidos, lo cual repercutió en la liquidación del impuesto predial¹.

Que el predial unificado es un impuesto municipal, que grava la propiedad o posesión de predios, el cual se causa a primero de enero y su base gravable, de acuerdo con la Ley 44 de 1990, es el avalúo fijado por la autoridad catastral o el auto avalúo cuando se establezca la declaración anual, el cual, además, para la época de los hechos se liquidó conforme el artículo 23 del estatuto tributario municipal (Decreto 265 de 29 de abril de 2011²), el cual establece que se liquida de forma anual por la Secretaría de Hacienda Municipal, a través de facturación que constituye determinación oficial del tributo y presta mérito ejecutivo.

Que, teniendo en cuenta que el incremento en la liquidación del impuesto predial es consecuencia de su avalúo, el municipio estableció medidas

¹ Ver, a modo de ejemplo, los cuadros presentes a folios 218 a 219 C. ppal. 1, en los que la entidad demandada, señala que el incremento del avalúo se explica por modificaciones en las construcciones o edificaciones sobre predios reportados anteriormente como lotes.

² Por el cual se compilan los acuerdos y normas vigentes que conforman el Estatuto Tributario del Municipio de Pasto.

tendientes a contrarrestar su impacto, estableciendo acciones como i) la modificación de los plazos y montos de descuento equivalente al 15% para la vigencia 2012, que se mantuvo vigente hasta el 30 de junio de 2012³; ii) no cobrar más del doble de lo que se facturó de impuesto predial en el año inmediatamente anterior, para predios construidos de conformidad con la Ley 44 de 1990; iii) descuentos en intereses moratorios para contribuyentes en mora para las vigencias 2011 y anteriores, equivalentes al 50% hasta el 30 de marzo del 2012; el 40% hasta el 30 de abril y el 30% hasta el 29 de junio de 2012⁴; iv) modificación de las tarifas del impuesto predial, con tarifas más beneficiosas para el contribuyente y límite al incremento del impuesto predial al 25% a partir del 2013, independientemente del avalúo⁵; y v) modificación de calendario tributario para el impuesto estableciendo para pago sin intereses al 31 de diciembre de la respectiva vigencia.

En lo que tiene que ver con la liquidación del impuesto, señaló que su municipio no efectuó un cobro exagerado, pues este se hizo con base en la actualización del impuesto predial que constituye la base gravable del impuesto, determinado por la autoridad catastral (IGAC) y en atención a los límites establecidos en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, esto es, incremento hasta el doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excluyéndose por expresa disposición legal los predios que se incorporan por primera vez el catastro, terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados y predios que aparecían como lotes no construidos cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación sobre ellos.

2.1.2. Como razones de la defensa, propuso las excepciones de *“haberle dado a la demanda un trámite de un proceso diferente al que corresponde”*, *“inexistencia de derechos colectivos vulnerados en la presente acción popular”* y *“excepción innominada (art. 282 CGP)”*, al señalar que en el presente asunto no se configuran los elementos necesarios para la procedencia de una acción popular al señalar que no existe vulneración alguna a derechos colectivos, como la moralidad administrativa, toda vez que el impuesto predial recae individualmente sobre cada propiedad privada, con lo que argumenta que lo que pretende el accionante no corresponde a la protección de derechos colectivos, puesto que en realidad busca el amparo de derechos individuales y subjetivos comunes a un grupo de personas determinadas, quienes pueden solicitar su reparación mediante el ejercicio de acciones individuales o mediante el ejercicio de la acción de grupo.

Así mismo, indicó que de conformidad con la jurisprudencia de la sección primera del Consejo de Estado, la acción popular en contra de actos

³ Acuerdo 005 del 14 de abril de 2012.

⁴ Acuerdo 002 del 10 de febrero de 2012.

⁵ Acuerdo 032 del 3 de diciembre de 2012.

administrativos solo procede cuando se hallen vulnerados o se encuentre amenazados derechos colectivos, caso en el cual, el juez de conocimiento tiene la facultad para suspender su aplicación, dejando claro que la nulidad de tales actos es de competencia exclusiva del juez contencioso administrativo a través del ejercicio del medio de control correspondiente.

Por último, puso de presente que los avalúos catastrales son actos administrativos que producen una situación particular, cuyo aumento implica que las personas deban asumir un mayor pago en el impuesto predial, pero que, si bien ello puede afectar a un importante número de personas, no se puede entender que se esté en frente de un derecho colectivo.

2.2. DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC (Fols. 248-270 c. ppal. 1):

2.2.1. Respecto de la procedibilidad de las pretensiones y los hechos de la demanda, señaló, en primer lugar, que no es posible suspender los efectos de la actualización catastral, contenida en el acto administrativo publicado en el Diario Oficial del 26 de enero de 2012, toda vez que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, no son actos administrativos susceptibles de control judicial, con lo cual, el acto que si es susceptible de impugnación es el que resuelve una solicitud de revisión.

En lo que tiene que ver con el principio de publicidad, señaló que la resolución por la que se ordenó la inscripción del trabajo de actualización en el catastro de los predios actualizados⁶, fue proferida el 28 de diciembre de 2011 y no el 28 de noviembre, como lo señaló la accionante y que, en la misma se dispuso la entrada en vigencia de los nuevos avalúos a partir de 1 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 14 de 1983⁷ y 22 de del Decreto 3496 de 1983⁸, en los que se prevé que la entrada en vigencia del nuevo catastro no está condicionada a la fecha de publicación.

Que no es cierto que el correspondiente estudio se haya realizado de forma improvisada, puesto que se realizó mediante la conformación de mesas de técnicas con funcionarios de la Secretaría de Planeación Municipal, donde se analizaron temas como la normatividad de uso del suelo, zonas de amenaza de riesgo, afectadas por paso de líneas eléctricas, riesgo de inundaciones, etc. de la misma forma, indicó que dentro de la metodología utilizada se

⁶ 52-000-043-2011.

⁷ Artículo 8°. Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4°, 5°, 6° y 7°. entrarán en vigencia el 1o. de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

⁸ ARTÍCULO 22.- *Vigencia fiscal.* Los avalúos establecidos en conformidad con los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley 14 de 1983, entrarán en vigencia el 1 de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

Las autoridades catastrales ordenarán por resolución la vigencia de los avalúos resultantes de los procesos de formación y de la actualización de la formación y de los cambios individuales debidamente ajustados que sobrevengan en la conservación catastral.

procedió a realizar una investigación de mercado inmobiliario con el fin de determinar los porcentajes de afectación en los valores de mercado.

2.2.2. Propuso como excepciones las de. i) falta de legitimación en la causa por pasiva de su entidad al alegar que el IGAC no era competente para determinar las tarifas de cobro o modificar el Estatuto Tributario, con el fin de mitigar los impactos que puede traer una actualización del predial y la aplicación de la Ley 1450 de 2011; y ii) la de ausencia de nexo causal entre el IGAC y el resultado dañoso, ya que del actuar de la entidad no se desprende afectación alguna a los derechos colectivos que alega la accionante, pues el Director General del IGAC profirió la Resolución 070 de 2011, por medio de la cual se reglamentó técnicamente la forma catastral y la actualización de la formación y conservación catastral y se derogó la Resolución 2555 de 1988, que estuvo vigente hasta el 31 de mayo de 2011.

2.2.3. Refiriéndose al caso concreto, señaló que los trabajos de actualización catastral en el municipio de Pasto iniciaron con la expedición de la Resolución 52-000-013-2011 del 7 de abril de mismo año y culminaron con la expedición de la Resolución 53-000-043-2011 del 28 de diciembre de 2011, la cual ordenó la entrada en vigencia de los nuevos avalúos de la zona urbana del mismo municipio a partir del 1 de enero de 2012.

En este punto volvió a reiterar que, si bien, la mencionada Resolución 53-000-043-2011 del 28 de diciembre de 2011, no se publicó hasta el 29 de enero de 2012 en el respectivo diario oficial, ello no tiene efecto alguno sobre su validez y eficacia, toda vez que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹, las resoluciones emitidas por el IGAC ordenando la renovación catastral no son actos administrativos susceptibles de ser objeto de control judicial, por tratarse de actos de trámite proferidos dentro de un procedimiento especial establecido para el ejercicio de la función catastral, por lo que el acto definitivo susceptible de impugnación lo constituye el que resuelve una solicitud de revisión de avalúo sobre un inmueble en particular.

Que el proceso de actualización catastral llevada a cabo por su entidad se realizó en el marco de la legalidad, razón por la cual, señaló que, si cualquiera de las personas que integran la acción popular consideran que el avalúo de sus respectivos predios no corresponde a la realidad, pueden solicitar en cualquier momento la revisión de su avalúo para las vigencias que requiera, lo cual será resultado conforme al procedimiento administrativo de conservación catastral.

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 8 de noviembre de 1996, Expediente Nro. 3748. [C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz].

3. TRAMITE PROCESAL DE INSTANCIA.

3.1. Una vez la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado asignada la competencia del presente asunto al presente Tribunal, se admitió la presente demanda mediante auto Nro. 085 del 5 de marzo de 2019¹⁰.

En la mencionada providencia, además, se negaron la solicitud de amparo de pobreza y la medida cautelar de suspensión provisional de efectos jurídicos solicitadas por la accionante, por no acreditar precariedad en su situación financiera que no le permitiera solventar los gastos del proceso y la inminencia de la afectación a los derechos colectivos que se alegan como vulnerados.

3.2. Una vez las entidades accionadas allegaron sus correspondientes escritos de contestación y vencido el término respectivo, se procedió a notificar de la admisión de la tutela a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría Judicial 40 administrativa, en los términos del artículo 198 del CPACA, sin que allegasen escrito o informe alguno al contradictorio.

3.3. En consecuencia, por medio de auto Nro. 421 del 12 de agosto de 2019¹¹, este Despacho convocó al Ministerio Público y los demás interesados a audiencia especial de pacto de cumplimiento para el 25 de septiembre de 2019 a las 9:00 a.m., en la que, una vez surtida, se dejó constancia de la inexistencia de interés de las entidades accionadas en efectuar pacto de cumplimiento, con lo que se declaró fracasada dicha etapa y se ordenó continuar con el proceso.

3.4. En ese orden, mediante 592 del 10 de octubre de 2019¹², se aceptaron las solicitudes de las 135 personas que reclamaron su inclusión como coadyuvantes, en los términos del artículo 24 del artículo 24 de la Ley 472 de 1998 y se procedió a realizar el correspondiente decreto de pruebas.

3.5. Respecto de la práctica de la prueba técnica solicitada, mediante auto 710 del 28 de noviembre de 2019¹³, este Despacho decidió sobre el cambio de perito, nombrando a los auxiliares de la justicia Bolívar Criollo Parra, Jaime Francisco Gómez Lindo y Giovani Antonio Lara Prieto, ante la imposibilidad de contactar a la entidad que se designó en un primer momento.

3.6. Posteriormente, mediante auto Nro. 151 del 20 de febrero de 2020, se decidió recibir los testimonios decretados de forma remota a través de videoconferencia o cualquier otro medio disponible y se fijó como fecha para la práctica de tal prueba el 16 de abril de 2020, a las 9:30 a.m., siendo ello

¹⁰ Fols. 169 a 172 c. ppal. 1

¹¹ Fols. 292 a 293 c. ppal. 1

¹² Fols. 306 a 3'9 c. ppal. 1

¹³ Fol. 329 C ppal. 1.

una diligencia que se tuvo que reprogramarse para el 18 de febrero de 2021, con motivo a la grave situación generada por causa de la pandemia de COVID-19, según se muestra en auto Nro. 063 del 5 de febrero de 2021.¹⁴

La mencionada diligencia fue llevada a cabo el 18 de febrero de 2021¹⁵, a la cual solo asistió el declarante Nicolás Toro.

3.7. Respecto de la práctica de las demás pruebas, este Despacho, por medio de auto Nro. 604 del 18 noviembre de 2021¹⁶, requirió al IGAC para que remitiese copia del contrato referente a la actualización predial adelantada en Pasto en 2011, lo cual fue respondido por la mencionada entidad a través de escrito del 1 de diciembre de 2021¹⁷, en el que indicó que el desarrollo de la actualización catastral del área urbana del municipio de Pasto se ordenó mediante la Resolución IGAC Nariño Nro. 52-000-013- 2011 del 7 de abril de 2011 y se financió con recursos de la Nación, con lo cual el IGAC no celebró contrato alguno con el municipio de Pasto y, por ende, tampoco recibió contrapartida económica por parte de dicha entidad.

3.8. Finalmente, sobre la práctica de la prueba pericial solicitada, mediante la anterior providencia se le informó a la parte actora sobre la falta de toma de posesión de los tres profesionales nombrados y la inexistencia de lista de auxiliares de la justicia vigente dentro de este Despacho Judicial, con lo que, se la requirió para que en el término de 10 días se pronunciase sobre la designación de perito para llevar a cabo la práctica de la prueba solicitada de conformidad con el artículo 48-2 del CGP.

Situación que no fue atendida por la parte actora, motivo por el cual, mediante auto Nro. 307 del 20 de mayo de 2022¹⁸, se concluyó la etapa probatoria y se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público, para que presentasen sus escritos de alegatos o concepto por escrito. Pasó a despacho para fallo el 17 de junio de 2022.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. DE LA PARTE ACTORA (Fol. 469-481 C. ppal. 1)

El representante legal de la entidad accionante recalcó que la Regional Nariño inició el proceso actualización catastral de la zona urbana del municipio de Pasto, con anterioridad a la entrada en vigencia de la normatividad nacional que la reglamentaba, pues dicho trámite inició con la

¹⁴ Fol. 389 C. ppal. 1.

¹⁵ Fols. 396 a 398. C. ppal. 1.

¹⁶ Fol. 401. C. ppal. 1.

¹⁷ Fols. 408 a 410. C. ppal. 1.

¹⁸ Fol. 412. C. ppal. 1.

Resolución 52-000-013-2011 del 7 de abril de 2011 y la Resolución 070 de 2011, solo entró en vigencia hasta el 1 de junio del mismo año.

Que la presunta publicación extemporánea de la Resolución 52-000-0043-2011 del 28 de diciembre de 2011, en el diario oficial, acarrea su inoponibilidad frente a terceros, toda vez que, de conformidad con el artículo 96 de la Resolución 070 de 2011, establece que la publicación de dicho acto debe realizarse en forma oportuna, máximo hasta el último día anterior a la vigencia fiscal vigente.

Que, por lo mismo, la Alcaldía Municipal de Pasto no podía utilizar como base los avalúos presentes en tal resolución, pues, su falta de publicación trae consigo su ineficacia por inoponibilidad y su utilización, vulnera el derecho colectivo a la moralidad administrativa, en razón a que la aplicación de la base de datos entregada apenas el 2 de febrero de 2012 y publicada el 29 de enero del mismo año, con retroactividad a 1 de enero de 2021, se realizó sin fundamento legal alguno, lo cual, perduró para las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2016, con lo que esta Corporación, en aplicación del fallo extra y ultra petita en acciones populares, debía ordenar al municipio demandado al reintegro de los mayores valores cobrados y recaudados con la vigencia 2011, a partir de 1 de enero de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2016.

Que se condene en costas y agencias en derecho a las entidades accionadas a favor de su entidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 361 del CGP.

4.2. DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC (fol. 459-467 c. ppal. 1.)

Reiteró que la Resolución 52-000-0043-2011, por la que se ordenó la inscripción en el catastro de los predios formados y/o actualizados en la zona urbana de Pasto fue proferida por el Director Territorial Nariño el 28 de diciembre de 2011, con lo cual, entró a regir el 1 de enero de 2012, según lo dispuesto en la Ley 14 de 1983 y el Decreto 3496 de 1993, sin que le sean aplicables las reglas generales dispuestas en la Ley 1134 de 2011.

Que el proceso de actualización catastral se realizó a través de mesas técnicas con funcionarios de la Secretaría de Planeación Municipal de Pasto y funcionarios de Ingeominas, con el fin de analizar temas como uso de suelo, zonas de amenaza por paso de líneas eléctricas, riesgos volcánicos, inundaciones y, en el mismo sentido, indicó que su entidad adelantó una investigación de mercado a fin de determinar los porcentajes de afectación en los valores de mercado, con el ánimo de determinar los precios que corresponden a la realidad, destacando que los valores comerciales dentro del estudio afectado fueron entre un 30% y 50%.

Sobre la procedencia de las pretensiones de la demanda, reiteró sus excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de nexo de causalidad entre el IGAC y el resultado dañoso, al señalar que su entidad no es competente para determinar las tarifas de cobro del impuesto predial o modificar el estatuto tributario municipal y que en nada influye que la publicación de la Resolución 52-000-043-2011 del 28 de diciembre de 2011, se haya hecho hasta el 29 de enero de 2012, pues, las resoluciones del IGAC donde se ordene la renovación catastral no son actos administrativos de control jurisdiccional, por ser actos de trámite proferidos dentro de un proceso especial establecido para el ejercicio de la función catastral, con lo cual el acto definitivo que si puede ser objeto de impugnación es el que resuelve solicitudes de revisión de avalúos sobre bienes particulares, que puede ser presentada en cualquier momento ante la oficina de catastro correspondiente y se resolverá dentro de un proceso de conservación catastral.

4.3. DEL MUNICIPIO DE PASTO (fol. 483-485 C. ppal. 1)

Que no se demostró que el ente territorial haya efectuado un cobro ilegal de impuesto predial, en vista de que este fue realizado por su entidad y el IGAC, en estricto cumplimiento de la Ley 44 de 1990 y el entonces estatuto tributario municipal, Decreto 0265 de 2011.

Que, si bien, la actualización de avalúos catastrales corresponde a una medida impopular, ello no puede ser argumento suficiente para deslegitimar el proceso de liquidación y cobro del impuesto predial y menos para ser violatorio de derechos colectivos.

Por último, indicó que la administración municipal ha venido trabajando mancomunadamente con el Concejo Municipal al haber impulsado acuerdos municipales tendientes a mitigar los efectos de la actualización y brindar herramientas oportuna tributarias y contables para que los contribuyentes puedan planificar de mejor forma el pago de sus obligaciones tributarias, como lo son como i) la modificación de los plazos y montos de descuento equivalente al 15% para la vigencia 2012, que se mantuvo vigente hasta el 30 de junio de 2012¹⁹; ii) no cobrar más del doble de lo que se facturó de impuesto predial en el año inmediatamente anterior, para predios construidos de conformidad con la Ley 44 de 1990; iii) descuentos en intereses moratorios para contribuyentes en mora para las vigencias 2011 y anteriores, equivalentes al 50% hasta el 30 de marzo del 2012; el 40% hasta el 30 de abril y el 30% hasta el 29 de junio de 2012²⁰; iv) modificación de las tarifas del impuesto predial, con tarifas más beneficiosas para el contribuyente y límite al incremento del impuesto predial al 25% a partir del

¹⁹ Acuerdo 005 del 14 de abril de 2012.

²⁰ Acuerdo 002 del 10 de febrero de 2012.

2013, independientemente del avalúo²¹; y v) modificación de calendario tributario para el impuesto estableciendo para pago sin intereses al 31 de diciembre de la respectiva vigencia.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No rindió concepto de fondo.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. LA COMPETENCIA

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción popular, según lo establecido en el artículo 152-16 original del CPACA y el artículo 615 del CGP.

2. LA PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentado por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares. Cabe señalar que tales derechos e intereses colectivos, no son únicamente los enunciados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia, e incluso otros que pueda estructurarse.

Ahora bien, aunque este mecanismo de defensa judicial busca la protección de los derechos e intereses colectivos, no quiere decir que pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea individual o plural, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, por cuanto para ello el Constituyente y el legislador han previsto otro tipo de acciones, como las acciones de grupo del artículo 88 constitucional, desarrolladas en la Ley 472 de 1998 y el medio de control reparación directa del artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales

²¹ Acuerdo 032 del 3 de diciembre de 2012.

derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

Respecto de las facultades del juez en la acción popular, ha dicho el H. Consejo de Estado²²:

“Desde este redimensionamiento del orden jurídico, la supremacía de las normas constitucionales exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material. Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la actividad de las autoridades, incluyendo la tarea del juez de la acción popular, pues un entendimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado social, para el efecto la participación en la protección de los derechos colectivos con la eficacia que su trascendencia exige.

Desde antaño se conoce que un derecho se garantiza si está dotado de mecanismos de protección eficaces, de manera que no es dable sostener que la Carta Política garantiza los derechos colectivos si las autoridades encargadas de su protección no cumplen los deberes que les son exigibles y si el juez no corrige eficazmente las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos, con el fin de superarlos, restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible.

Quiere decir, entonces que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer la cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis. (...)

Así mismo, la acción popular también puede ser preventiva, ya que el inciso 2° del artículo 88 de la Ley 472 de 1998, establece que aquella busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

En efecto, el Consejo de Estado reiteró que:²³

“... conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;

²² Consejo de Estado- Acción Popular- Radicación No. 85001-23-31-000-2011-00047-01(AP), providencia del 05 de abril de 2013.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de agosto de 2019, radicación: 88001-23-33-000-2015-00011-01(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes”.

De esta manera, la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada (artículo 30 de la Ley 472 de 1998), para lo cual el actor popular acreditará la existencia de i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

3. PROBLEMA JURÍDICO

3.1. Corresponde analizar si los derechos colectivos a la moralidad administrativa y de los consumidores y usuarios contribuyentes del municipio de Pasto (Nariño), fueron vulnerados por la alcaldía municipal de dicha localidad y el IGAC, como consecuencia de la utilización de los avalúos obtenidos a partir de los trabajos de actualización de avalúos catastrales que fueron presentados a la administración municipal en febrero de 2012.

3.2. La tesis de la parte actora consiste en que se deben proteger los derechos colectivos invocados, en atención a que durante las vigencias 2012-2016, el municipio de Pasto liquidó el correspondiente impuesto predial unificado con base en un trabajo de actualización de avalúos que le resultaba inoponible, por no haberse publicado en el diario oficial la correspondiente resolución por la que se ordenó la inscripción de los trabajos de actualización en el catastro de los predios actualizados hasta el 31 de diciembre de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Resolución 0070 de 2011.

3.3. La tesis del municipio de Pasto consiste en que no ha liquidado el correspondiente impuesto predial unificado de forma ilegal o realizado cobros exagerados, toda vez que su actuación la ha realizado conforme a la Ley 44 de 1990 y del artículo 23 del estatuto tributario municipal (Decreto 265 de 29 de abril de 2011), dando cumplimiento así a la imposibilidad de cobrar más del doble del impuesto liquidado en el año inmediatamente anterior a los predios a los que le resulta aplicable el artículo 6º de la mencionada ley y

estableciendo beneficios y herramientas encaminadas a facilitar el pago del correspondiente impuesto y la mitigar los efectos de la actualización mediante la modificación de plazos, descuentos, entre otros.

Así mismo, señaló que, de conformidad con el Consejo de Estado, el juez popular no puede declarar la nulidad de actos administrativos, con lo que solo puede suspender provisionalmente sus efectos cuando quiera encuentre vulneración a derechos colectivos, siendo esto una situación que el presente caso no se presenta, toda vez que el impuesto predial recae individualmente sobre cada propiedad privada, con lo que en realidad se busca el amparo de derecho individuales y subjetivos comunes a un grupo de personas determinadas, quienes pueden solicitar su reparación mediante el ejercicio de acciones individuales o mediante la acción de grupo.

3.4. Por su parte, la tesis del IGAC consiste en que no es posible suspender los efectos de la actualización catastral, dado que si bien la mencionada Resolución 53-000-043-2011 del 28 de diciembre de 2011, no se publicó hasta el 29 de enero de 2012, en el respectivo diario oficial, ello no tiene efecto alguno sobre su validez y eficacia, pues, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las resoluciones emitidas por el IGAC ordenando la renovación catastral no son actos administrativos susceptibles de ser objeto de control judicial, por tratarse de actos de trámite proferidos dentro de un procedimiento especial establecido para el ejercicio de la función catastral, por lo que el acto definitivo susceptible de impugnación lo constituye el que resuelve una solicitud de revisión de avalúo sobre un inmueble en particular.

Para resolver el problema jurídico se analizarán en su orden i) los derechos e intereses colectivos invocados; ii) lo probado en el proceso; y iii) el caso concreto.

4. DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS:

En reiterada jurisprudencia el H. Consejo de Estado ha manifestado que los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley, diferenciando los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables.

Por tanto, los derechos colectivos a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con

exclusión de los demás y sólo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar²⁴.

4.1. MORALIDAD ADMINISTRATIVA

Frente al derecho colectivo a la moralidad administrativa no se dispone de una descripción legal que ayude a entender su significado, sin embargo, se ha hecho necesario configurarla en cada caso, obteniendo como resultado múltiples imperativos que es imposible que puedan quedar recogidos en una fórmula gramatical.

El H. Consejo de Estado al respecto dijo lo siguiente:

“[L]a moralidad administrativa ostenta una triple dimensión, pues, tratándose de un derecho de origen constitucional, la titularidad les corresponde a todas las personas a través de la acción popular (art. 88), lo que despeja cualquier duda sobre la capacidad de obrar y la capacidad procesal para el ejercicio de la acción. (...) Tratándose de un principio de origen constitucional no se echa de menos que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, al tiempo que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado -artículo 209 C.P.- (...) Si bien, a través de la acción popular se pretende corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público con el fin de superarlos, no se trata de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, como quedó dicho, pues ello le corresponde al juez de nulidad, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias. (...) Empero, ello exige un análisis de cara a cada caso concreto, para establecer si se configura i) el elemento objetivo, que se verifica teniendo en cuenta si, con la actuación cuestionada, la autoridad administrativa incurrió en la inobservancia o transgresión de la ley y/o, ii) el elemento subjetivo, consistente en la materialización de conductas amañadas, corruptas y alejadas de la correcta función pública, con la precisión que hace la sala en esta oportunidad acerca de que el juicio de moralidad no se agota en el mero juicio de legalidad pues en principio, tal juicio no subsume el juicio subjetivo que exige el estándar constitucional para la verificación de una violación al derecho a la moralidad pública (...)”²⁵.

5. LO PROBADO.

5.1. De los documentos que obran en el expediente, se destaca la relevancia probatoria de los siguientes medios:

²⁴ Consejo de Estado. Sentencia de 10 de mayo de 2007, C.P. MARTHA SOFÍA SANZ TOBON, radicación número: 76001-23-31-000-2003-01856-01(AP).

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 5 de marzo de 2021, expediente 73001-23-31-000-2010-00441-01 (2171133). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

- Oficios remitidos por el Director Territorial Nariño del IGAC a los entonces, alcalde municipal, secretario de hacienda y tesorería de Pasto, la Procuraduría Regional de Pasto, y la Contraloría Municipal de dicha localidad, en los que se informa la iniciación de los respectivos trabajos de actualización catastral y se envían informas parciales de lo realizado²⁶.

- Resolución Nro. 52-000-013-2011 del 7 de abril de 2011, por medio de la cual, Director Regional Nariño del IGAC, ordenó *“la formación y/o actualización catastral de la zona Urbana del municipio de Pasto en el departamento de Nariño, de acuerdo a las normas y procedimientos ordenados por la ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario No. 3496 de 1983 y demás disposiciones vigentes”*²⁷.

- Recibo referencia Nro. 0450189 del 5 de junio de 2011, en el que consta consignación al Nro. de cuenta bancaria 3192000339-4 del Banco Agrario de Colombia²⁸.

- Diario Oficial del 28 de mayo de 2011, en el que, en su página 12 (fol. 68 C pbas 1), aparece incluida la anterior resolución.²⁹

- Resolución Nro. 52-000-041-2011 del 26 de diciembre de 2011, por medio del cual, el director de la Regional Nariño del IGAC decidió *“Aprobar el estudio de las zonas homogéneas geoeconómicas y tablas para terreno, construcciones y anexos de la zona urbana, del municipio de PASTO, departamento de Nariño, conforme a las normas y procedimientos establecidos en la Ley 14 de 1983, su Decreto reglamentario Nro. 3496 de 1983, y Resolución 070 de 2011 (...)”*³⁰.

- Resolución 52-000-043- 2011, del 28 de diciembre de 2011, por medio de la cual, el director de la Regional Nariño del IGAC decidió *“Ordenar la inscripción en el catastro de los predios formados y actualizados en la zona urbana del municipio de Pasto, departamento de Nariño”* y se puso de presente que los *“nuevos avalúos de los predios de la zona urbana del municipio de Pasto, departamento de Nariño entrarán en vigencia a partir del 1° de enero del año 2012”*³¹.

- Recibo referencia Nro. 0731877 del 28 de diciembre de 2011, en el que consta consignación al Nro. de cuenta bancaria 3192000339-4 del Banco Agrario de Colombia³².

²⁶ Fols. 1 a 60 C. pbas. 1.

²⁷ Fol. 61 C. pbas. 1.

²⁸ Fol. 62 C. pbas. 1.

²⁹ Fols. 63 a 84. C. pbas. 1.

³⁰ Fols. 87 a 109. C. pbas 1.

³¹ Fol. 110. C. pbas. 1.

³² Fol. 111 C. pbas. 1.

- Diario Oficial del 29 de enero de 2012, en el que, en su página, 2 (fol. 113 C. pbas. 1), aparece incluida la anterior resolución³³.
- Circular 5010 del 23 de marzo de 2010, en los que se establecen parámetros, valores, normas de producción y requisitos para efectuar labores catastrales³⁴.
- Constancia de Contratación Directa - Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión, del 13 de abril de 2011 y listado general de contratos existentes con el IGAC Regional Nariño desde el 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011.³⁵
- Estatuto Tributario – Decreto 02665 del 22 de abril de 2011, en el que, en su artículo 22 se observan las tarifas que se aplicaron para la liquidación del impuesto predial unificado del municipio de Pasto para la vigencia 2012³⁶.
- Acuerdo Nro. 002 del 10 de febrero de 2012, por el cual se modifica el estatuto tributario del municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones, referente a descuentos y alivios tributarios sobre el impuesto predial unificado³⁷.
- Testimonio rendido en audiencia de pruebas llevada a cabo el 18 de febrero de 2021, por Nicolás Martín Toro Muñoz.³⁸

6. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO:

6.1. Luis Carlos España Gómez, en calidad de representante legal de la O.N.G. Fundación Jurídica Popular de Colombia, interpuso acción popular en contra del municipio de Pasto y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, solicitando la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, derechos de los consumidores y usuarios y derechos colectivos innominados y los previstos en tratados internacionales de derechos humanos, incorporados en la legislación colombiana por bloque de constitucionalidad, los cuales fueron presuntamente afectados por la liquidación del impuesto predial unificado para las vigencias 2012 a 2016, con base en los avalúos catastrales ordenados a partir de la Resolución 53-000-043-2011 del 28 de diciembre de 2011, la cual, según su criterio, resultaba inoponible para los administrados, por haberse publicado en el correspondiente diario oficial hasta el 29 de enero de 2012.

³³ Fols. 112 a 118. C. pbas. 1.

³⁴ Fols. 210 a 224. C. pbas. 2.

³⁵ Fols. 225 a 255. C. pbas. 2.

³⁶ Fols. 256 a 271. C. pbas. 2.

³⁷ Fols. 272 a 278. C. pbas. 2.

³⁸ CD visto a Fol. 398- C. ppal. 1.

6.2. El municipio de Pasto atacó la procedencia de la presente acción al señalar que lo que en realidad se pretende en el presente proceso es la protección de derechos individuales y subjetivos comunes a un grupo de personas determinadas, quienes pueden solicitar su reparación mediante el ejercicio de acciones individuales o mediante la acción de grupo y además negó que su entidad haya realizado cobros exagerados en razón a que el mismo se realizó en estricto cumplimiento de la Ley 44 de 1990 y del artículo 23 del estatuto tributario municipal (Decreto 265 de 29 de abril de 2011).

Por su parte el IGAC señaló que no es posible suspender los efectos de la actualización catastral, dado que si bien la mencionada Resolución 53-000-043-2011 del 28 de diciembre de 2011, no se publicó en el respectivo diario oficial hasta el 29 de enero de 2012, ello no tiene efecto alguno sobre su validez y eficacia, pues, tal acto administrativo no es objeto de control jurisdiccional por tratarse de un acto de trámite.

6.3. En esos términos, para resolver la presente controversia, la Sala se pronunciará sobre la procedencia excepcional de la acción popular en contra de actos administrativos, para después traer a colación el tratamiento que la jurisprudencia del Consejo de Estado le ha dado a la procedencia de la acción popular por la presunta vulneración a derechos colectivos como la moralidad administrativa, como consecuencia de la aplicación de actos administrativos que ordenan el incremento de avalúos catastrales.

6.3.1. Para resolver el primer interrogante es preciso señalar que la acción popular consiste en una acción constitucional, prevista a partir del artículo 88 de la Carta Política, el cual estipula que el legislador se encargará de regular la defensa de los derechos colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza, por medio de lo que denominó como acción popular:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”

Se tiene que el legislador reguló tal mecanismo a partir de la Ley 472 de 1998, en la que, en su artículo 2°, se dispuso que la acción popular consiste en el medio procesal especialmente previsto para proteger los intereses y derechos colectivos, las cuales se ejercen con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio

sobre este tipo de derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible:

“ARTICULO 2. ACCIONES POPULARES. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

De igual forma, la misma Ley, en su artículo 9°, dispone que la mencionada acción procede en contra de acciones u omisiones de autoridades públicas o sujetos privados que hayan vulnerado o amenacen violar derechos e intereses colectivos, así:

“ARTICULO 9. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”

Ahora, sobre el tratamiento que la jurisprudencia le ha dado al presente mecanismo constitucional, es dable destacar que la Sala Plena del Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación del 13 de febrero de 2018, destacó que los principales elementos definitorios de su naturaleza, se resumen de la siguiente manera:

“a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.

b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.

c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.

d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.

e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.

f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.

g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).

h) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular. Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas.”³⁹

Frente a lo cual, el juez popular debe tener en cuenta “los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa”⁴⁰, con el fin de constatar “la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo”⁴¹ e identificar la “acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza”⁴², para después ordenar “las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472”⁴³.

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra que en la acción popular se hace un claro juicio de responsabilidad, donde se analizan i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses, a fin proferir las ordenes necesarias para conjurar la afectación a los derechos colectivos o detener su amenaza.

Por tal motivo, desde la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo se ha entendido que la acción popular, por su naturaleza, no es el mecanismo jurídico idóneo para atacar la legalidad o buscar la nulidad de un acto administrativo, aun cuando estos sean los causantes de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos que se reclaman, con lo

³⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 13 de febrero de 2018, Expediente 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU). [C.P. William Hernández Gómez].

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

cual, según el criterio de la Sala Plena del Consejo de Estado, el juez popular *“no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación”*⁴⁴, razón por la cual en estos eventos debe adoptar decisiones diferentes a la declaratoria de nulidad del acto demandado, como lo son:

*“(i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437;108 (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos –eficacia sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente”*⁴⁵

6.3.2. Habiendo superado el anterior punto y teniendo en cuenta que el juez popular se encuentra habilitado para proferir órdenes como la suspensión o inaplicación total o parcial de actos administrativos cuando quiera que se demuestre que estos son causa de la vulneración o amenaza de derechos colectivos, es necesario pronunciarse sobre la procedencia de la acción popular por la presunta vulneración a derechos colectivos, como la moralidad administrativa, como consecuencia de la aplicación de actos administrativos que ordenan el incremento de avalúos catastrales.

Sobre el anterior punto, es preciso señalar que la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha sido constante en señalar que la acción popular no es procedente para suspender los efectos de las resoluciones o demás actos administrativos que determinen el incremento en el avalúo catastral, puesto que, si bien, *“el incremento del avalúo catastral implica que el ciudadano tenga que asumir un mayor pago en el impuesto predial y si bien es cierto que ello puede afectar a un número de personas, mal podría entenderse que estamos frente a un derecho colectivo, pues ésta es una situación que afecta de forma individual a diferentes sujetos.”*⁴⁶

A propósito de la distinción entre derechos colectivos y derechos de varios sujetos que se ven afectados por un mismo hecho, es preciso señalar que el Consejo de Estado aclaró que no *“deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica”*⁴⁷, y agregó:

“Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 19 de noviembre de 2009, Expediente 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP). [C.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta].

⁴⁷ Ídem, en cita de Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 20 de enero de 2005, Expediente 25000-23- 25-000-2002-02261-01(AP). [C.P. Camilo Arciniega Andrade].

la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y sólo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar

Entonces si los bienes son susceptibles de apropiarse, excluyendo la posibilidad de que otros sujetos los adquieran o usen en ese mismo momento, estamos frente a intereses subjetivos. Por el contrario, si los bienes no pueden apropiarse sin excluirse la apropiación o el uso por otros sujetos, como lo es el aire, espacio público, entre otros, estamos frente a derechos e intereses colectivos”⁴⁸.

Con lo cual, *“cuando el actor pretende la protección de intereses subjetivos la acción popular es improcedente, toda vez que la naturaleza de tal mecanismo judicial busca la protección de derechos e intereses colectivos y no de intereses particulares.”⁴⁹*

6.3.2. No obstante, de la lectura del mismo precedente se encuentra que la improcedibilidad de la acción popular para suspender los efectos de actos, como los que aquí se atacan, no opera por el solo hecho de versar sobre el incremento de avalúos catastrales, pues, aun en esa situación se podrían ver afectados o amenazados derechos colectivos.

Por ende, para determinar si la presente acción es procedente o no, resulta necesario analizar si la adopción de las bases ordenadas a partir de la Resolución 53-000-043-2011 del 28 de diciembre de 2011, afecta o no el derecho colectivo a la moralidad administrativa de los contribuyentes del municipio de Pasto.

En ese orden, es necesario recordar que el literal B del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, reconoció la moralidad administrativa como un derecho colectivo, el cual, según la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵⁰, es un derecho de origen constitucional cuya titularidad corresponde a todas las personas, que busca que la función administrativa se surta al servicio de los intereses generales y se desarrolle con fundamento en principios como la igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a partir del que no se busca que:

“[El] juez popular realice un juicio de legalidad formal, como quedó dicho, pues ello le corresponde al juez de nulidad, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias. (...) Empero, ello exige un análisis de cara a cada caso concreto, para establecer si se configura i) el elemento objetivo, que se verifica teniendo en cuenta si, con la actuación cuestionada, la autoridad administrativa incurrió en la inobservancia o transgresión de la ley

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 5 de marzo de 2021, expediente 73001-23-31-000-2010-00441-01 (2171133). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

*y/o, ii) el elemento subjetivo, consistente en la materialización de conductas amañadas, corruptas y alejadas de la correcta función pública, con la precisión que hace la sala en esta oportunidad acerca de que el juicio de moralidad no se agota en el mero juicio de legalidad pues en principio, tal juicio no subsume el juicio subjetivo que exige el estándar constitucional para la verificación de una violación al derecho a la moralidad pública (...)*⁵¹

Por tal motivo, teniendo en cuenta que la moralidad administrativa se vulnera cuando quiera que la autoridad administrativa haya inobservado o transgredido la Ley o se hayan realizado conductas amañadas, corruptas y alejadas de la correcta función pública, esta Sala no encuentra afectación o amenaza alguna a tal derecho, ya que, por un lado, se tiene que los trabajos de actualización predial se realizaron en atención a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, que dispone que la actualización catastral en todos los municipios del país debe hacerse dentro de periodos máximos de 5 años y, adicionalmente, tampoco se acreditó que la realización de dicha actualización haya sido motivada por intereses o motivos particulares o desconociendo el interés general y, por el contrario, se encuentra que dicho procedimiento se realizó en atención al cumplimiento de la obligación de actualizar los correspondientes avalúos prediales buscando el fortalecimiento en las finanzas del municipio.

Sobre este punto es necesario señalar que, si bien, a lo largo del proceso, se indicó que en muchos de los casos el incremento del avalúo fue exagerado e injustificado, se debe precisar que tal afirmación no se probó, puesto que no se allegó prueba alguna que permitiere demostrar que, en efecto, tal incremento haya sido desmedido o contrario a la realidad.

6.3.3. Por otra parte, tampoco es dable entender que tal incremento desmedido se acredita a partir de los recibos de impuesto predial unificado allegados por la parte actora en sus correspondientes escritos de demanda y solicitudes de coadyuvancia, pues, en estos solo se vislumbra un incremento en el avalúo catastral y su correspondiente liquidación, sin que se cuente con elemento de juicio que permita concluir que los mismos no se encontraban justificados en factores como: la construcción en predios que en la anterior actualización hubiesen aparecido como lotes, el cambio en el uso de algunos predios, realización mejoras estructurales, útiles o voluptuorias, aumento en el área construida o que a tales predios les eran aplicables los límites establecidos en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, esto es, incremento hasta el doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excluyéndose los predios que se incorporan por primera vez el catastro, terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados y predios que aparecían como lotes no construidos cuyo nuevo avalúo se originó por la construcción o edificación sobre ellos.

⁵¹ Ídem.

Además, se debe señalar que los reparos relacionados con la inadecuada aplicación de la metodología implementada en la actualización de la formación catastral, se contraen a simples cuestionamientos en abstracto, sobre los cuales no se aportaron elementos prueba que permitiesen poner en duda la legalidad del referido proceso de actualización catastral.

6.3.4. La Sala al centrarse en lo que tiene que ver con la presunta afectación a la moralidad administrativa, a partir del desconocimiento o inaplicación de los artículos del texto original de la Resolución 070 de 2011, que previa a la modificación realizada a partir de la Resolución 1055 de 2012, disponían la necesidad de publicar el correspondiente acto hasta antes del 31 de diciembre del año en que se termina el proceso de formación catastral, es necesario recordar que si bien el Consejo de Estado ha reconocido que uno de los elementos a partir de los que se produce la afectación al anterior derecho consiste en la inobservancia o transgresión de la Ley, lo cierto es que también ha reconocido que tal precepto se encuentra dirigido a corregir *“irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público con el fin de superarlos”*⁵².

Sobre lo anterior, se destaca que el propio Consejo de Estado, en Sentencia del 4 de octubre de 2018, reiteró que *“ha sido uniforme la jurisprudencia en señalar que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa [y] que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo (...) “no se puede colectivizar toda transgresión a la ley”*⁵³, motivo por el cual, lo relevante en estos asuntos consiste en determinar si la falta de atención de la norma acarrea o no la vulneración a derechos colectivos y al patrimonio público⁵⁴, criticándose así la indebida utilización de la acción popular para proteger derechos e intereses individuales:

“Aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 5 de marzo de 2021, expediente 73001-23-31-000-2010-00441-01 (2171133). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁵³ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 4 de octubre de 2018, expediente 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁵⁴ Entender la moralidad administrativa de forma amplia, conllevaría a que todo desconocimiento legal en el que incurra cualquier entidad pública en el ejercicio de sus funciones habilite la procedencia de la acción popular, permitiendo, por ejemplo, que por esta vía se pueda ordenar la suspensión provisional de todos los actos administrativos que hayan sido emitidos por administradoras de pensiones en desconocimiento de algún precepto legal que debiesen haber tenido en cuenta, lo cual, como en el presente asunto, es improcedente, pues, si bien, tal situación puede acarrear la vulneración de derechos individuales comunes de un gran grupo de personas, tal hecho no convierte el derecho afectado en uno de carácter colectivo, común e inapropiable.

*pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo*⁵⁵

En ese sentido, para determinar si la falta de publicación de la resolución en comento, vulnera la moralidad administrativa por afectar otros derechos colectivos, se debe recordar que, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, ha definido tales derechos como *“aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley”*⁵⁶.

Del mismo modo la Sala Plena de la Corte Constitucional, ha entendido los derechos colectivos como el *“interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”*⁵⁷, y que se caracterizan por ser *“derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno”*⁵⁸

Sobre la anterior definición, agrega el Consejo de Estado, que no pueden confundirse derechos colectivos propiamente dichos, de aquellos derechos individuales o subjetivos, pues, tales conceptos se distinguen a partir de la posibilidad de *“apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás”*⁵⁹.

Por el contrario, los derechos individuales, subjetivos y apropiables, se distinguen porque *“cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar”*⁶⁰, añadiéndose además que el carácter colectivo de estos derechos:

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 10 de mayo de 2007, expediente 76001-23-31-000-2003-01856-01. [C.P. Martha Sofía Sanz Tobón].

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999. [M.P. Martha Victoria Sáchica De Moncaleano].

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-420 de 2018. [M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo]. En reiteración de sentencia C-377 de 2002.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 10 de mayo de 2007, expediente 76001-23-31-000-2003-01856-01. [C.P. Martha Sofía Sanz Tobón], en reiteración de Consejo de Estado, Sentencia Rad: 2001-02012. Actor: Omar de Jesús Flórez Morales. C.P.: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

⁶⁰ Ídem.

“[N]o se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos”⁶¹

Bajo esa línea, es evidente que los derechos que la parte actora pretende que se protejan, corresponden a derechos individuales, subjetivos y apropiables, pues, tanto las personas que se integraron al presente trámite como los demás contribuyentes que no lo hicieron, cuentan o contaron con la opción de defender los derechos que consideren vulnerados de forma individual y autónoma, mediante la interposición de las correspondientes solicitudes de revisión de avalúo en los términos del capítulo cuarto de la Resolución 070 de 2011 y la eventual impugnación del acto administrativo por el que se resuelve tales pedimentos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa, en donde, además, se podría llegar a atacar la eficacia de la actualización del avalúos, alegando la inoponibilidad de sus efectos.

Dicho de otra manera, en el presente asunto no es dable entender que la falta de publicación de la mencionada resolución hasta antes del 31 de diciembre de 2011, genere una vulneración a la moralidad administrativa de la forma en que lo ha entendido el Consejo de Estado, pues, independientemente de que la Seccional Territorial Nariño del IGAC haya tenido o no la obligación de realizar tal publicación, lo cierto es que con ello no se observa vulneración o amenaza alguna a un derecho colectivo, porque, aun si en efecto se hubiese tenido esa obligación, su eventual desconocimiento únicamente tendría efectos sobre los derechos individuales subjetivos y apropiables de los contribuyentes del municipio de Pasto que hubiesen podido llegar a ver afectado su patrimonio, como consecuencia del cobro de un impuesto que se hubiese liquidado a partir de bases que presuntamente les eran inoponibles.

Situación que, si bien resultaría sido común a un gran número de personas, no significa que se vulnere la moralidad administrativa por la violación de un de un derecho colectivo, común e inapropiable, debido a que la naturaleza de los derechos que en realidad se pudieren haber visto afectados, permiten su apropiación, por tratarse de situaciones jurídico-sustanciales claramente diferenciadas que, pese a poderse tramitar de forma conjunta mediante el ejercicio de figuras como la acción de grupo o acumulación de demandas, siempre es procedente su defensa individual, autónoma y excluyente al grupo.

⁶¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 4 de octubre de 2018, expediente 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP). [C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés].

6.3.5. Para finalizar, se debe indicar que a pesar de la controversia respecto a la presunta publicación extemporánea de la Resolución 52-000-043- 2011 del 28 de diciembre de 2011, por medio de la cual, el Director de la Regional Nariño del IGAC decidió *“Ordenar la inscripción en el catastro de los predios formados y actualizados en la zona urbana del municipio de Pasto, departamento de Nariño”*, lo cierto es que, en los términos del Consejo de Estado, la resolución por medio de la cual el Jefe de la Oficina de Catastro ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados, corresponde a un acto de trámite que no pone fin al proceso administrativo de formación catastral, *“sino a una de las etapas que se surten dentro de éste; del mismo modo se pregona que no siendo el que pone fin a dicha actuación administrativa, contra él no procede ningún recurso (...)”*⁶².

Por ende, si la mencionada resolución no es el acto administrativo definitivo a partir del cual se finaliza el proceso de formación catastral, mal haría esta Corporación en analizar de fondo su legalidad con el propósito de suspender sus efectos y meno por la vía de la acción popular, sino se olvida que de su presunta irregularidad no se hace evidente la afectación de derechos colectivos (como se expuso en precedencia) y tal resolución es un acto de trámite, el cual, en los términos del Consejo de Estado, no es objeto de impugnación alguna.

6.4. En consecuencia, teniendo en cuenta que no se acreditó vulneración o amenaza alguna al derecho colectivo a la moralidad administrativa ni de otro alguno del mismo jaez, pues, incluso, en últimas, solo se invocó el desconocimiento de derechos individuales, y que la presunta inoponibilidad de la Resolución 52-000-043- 2011, del 28 de diciembre de 2011, escapa al control jurisdiccional por ser un acto de trámite y no definitivo, se negarán las pretensiones contenidas en la acción popular que dio lugar a la presente actuación.

7. COSTAS

Sin costas en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, toda vez que no se hace evidente que la acción presentada por la parte actora, haya sido temeraria o de mala fe.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

⁶² Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de agosto de 2014, Expediente 05001-23-31-000-2006-03159-01(19726). C.P. Martha Teresa Briceño De Valencia. En reiteración de Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 18 de octubre de 2012, Expediente. 2000-01421-01. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones formuladas en la presente acción popular en contra del municipio de Pasto (Nariño) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena costas, según lo expuesto.

TERCERO: REMITIR copia de la presente providencia a la Defensoría del Pueblo para los efectos de ley, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha.

Los magistrados,

CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO
Con impedimento

Firmado electrónicamente
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Firmado electrónicamente
CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ