



**REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA**

Duitama, veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015)

Clase de proceso: Acción popular
Radicación: 15238-33-33-001-2013-00404-00
Demandante: José Joaquín Jaime Correa y otros
Demandado: Municipio de Duitama e IGAC

Procede el Despacho a decidir en primera instancia la acción popular de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

Fue promovida el día 25 de noviembre de 2013 por los señores José Joaquín Jaime Correa, Ricardo Alberto Tobo Puerto, Marcos Hernán Gómez Salcedo, Yebraíl Lizarazo Ramírez, Alonso Rafael Gómez Castro y Miguel Gómez contra el municipio de Duitama y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-.

1.1. Pretensiones

Las peticiones de la demanda se resumen en la siguiente forma:

- a) Que se ordene el aplazamiento de los actos municipales referidos al impuesto predial de Duitama, mientras se hace la revisión de la totalidad del estudio de actualización adoptado por el IGAC, mediante Resolución No. 15-000-156-2012, del 19 de diciembre de 2012.
- b) Que se ordene al municipio de Duitama, efectuar la revisión del convenio a través del cual se encargó al IGAC la actualización catastral del municipio. Así mismo, se ordene al IGAC, el cumplimiento del objeto contractual, actualizando los avalúos catastrales conforme al ordenamiento jurídico vigente y atendiendo el interés general de la ciudadanía de Duitama.
- c) Se ordene al IGAC reconsiderar los avalúos catastrales de los predios del municipio de Duitama para el año 2013, en consideración a las irregularidades presentadas.
- d) Ordenar a las entidades accionadas la publicación de un manual o cartilla orientada a ilustrar al contribuyente sobre la forma como se realiza el avalúo catastral de acuerdo a las normas aplicables.

1.2. Hechos

Los hechos de la demanda se resumen de la siguiente manera:

- 1) Sostienen los actores populares que el municipio de Duitama suscribió con el IGAC el convenio No. 4232 del 12 de abril de 2012, cuyo objeto fue la actualización catastral urbana y rural del municipio de Duitama.
- 2) Igualmente indicaron que por medio de la Resolución No. 15-000-156-2012, del 19 de diciembre de 2012, el IGAC adoptó la actualización catastral de la mayoría de los predios del

municipio de Duitama, vigente a partir del 1º de enero de 2013. Actualización que arrojó incrementos en el avalúo catastral de algunos predios, entre un 200, 300 y hasta en un 1000%.

3) Refieren que en el año 2012 Duitama contaba con 47.218 predios, con un avalúo catastral de \$1.575.370.348.700, al tiempo que para el año 2013 cuenta con 48.814 predios con un avalúo catastral de \$2.648.584.828.100, avalúos que arrojan una diferencia de \$1.073.214.479.400 entre una y otra anualidad, la que equivale a un incremento del 54% en el valor catastral del municipio.

4) Aducen que el municipio fue dividido en 80 zonas homogéneas geoeconómicas y físicas, lo que hace que en cada pequeño sector haya un avalúo diferente y los predios fueron mal valorados por el personal que hizo las visitas, al tiempo que otros ni siquiera fueron visitados, pues el estudio se realiza por simple muestreo.

5) De otro lado, señalan que el IGAC tomó como base para definir el valor de los predios, el valor de oferta y no el valor de compra, dejando de lado otros factores como el valor histórico, el de mercado, el comercial, el avalúo catastral antiguo, por lo que se preguntan si el estudio del año 212 se trataba de una actualización o de un estudio nuevo.

6) Entre las irregularidades del estudio de actualización, señalan que los propietarios han encontrado inconsistencias en: área, uso, avalúo, variación del avalúo en una misma construcción, cambios en el número catastral, entre otras. Circunstancia por la que dan cuenta que a la fecha de presentación de la demanda se habían presentado 4.611 reclamaciones, de sólo 11.000 contribuyentes que habían reclamado la factura. Inconsistencias que fueron reconocidas por el Director Territorial del IGAC Boyacá, ante el Concejo Municipal de Duitama, especialmente en lo que tiene que ver con la definición del área de los predios rurales.

7) Adicionalmente, los actores populares insisten en una serie de falencias presentadas en la ejecución del convenio de actualización catastral, entre las que se destacan: a) No se tuvo en cuenta el estudio socioeconómico inmobiliario que determina el valor real de los inmuebles; b) La metodología es definida por el IGAC, pero aplicada por los contratistas, quienes no aplicaron las normas técnicas para determinar el precio comercial, sino que se basaron en encuestas informales y apreciaciones personales, por lo que afirman que las personas asignadas para dicha labor no tenían la preparación adecuada; c) No se hizo una identificación predial verificando los elementos físicos y jurídicos de cada predio, al punto que no se visitaron la totalidad de los predios; d) No se dio cumplimiento a la Resolución 070 de 2011, puesto que no se dieron a conocer las normas técnicas catastrales, la vigencia de los procesos, ni todas las actividades previstas en dicha normativa y tampoco se socializaron los elementos evaluables, la clasificación catastral de los predios y los procedimientos.

8) En lo que hace relación a las autoridades municipales, refieren que el concejo municipal no cumplió con su función de fijar tarifas, revisar base tributaria, establecer estratificación socioeconómica, establecer impuestos diferenciales en la parte residencial, comercial y lotes; así mismo, omitió el control político de la actualización catastral producto del convenio con el IGAC.

9) Finalmente, aducen que la implementación del impuesto se hizo de manera autoritaria, sin revisión por parte de la alcaldía y la secretaría de hacienda, y sin la socialización a otras autoridades. Al tiempo que el IGAC entregó la Resolución No. 15-000-156-2012, el 19 de diciembre de 2012, para su aplicación inmediata y obligatoria, pero sin haber cumplido con el objeto del contrato, entrega y divulgación de los productos, comenzando por el requisito de publicación de la resolución de implementación de la actualización.

2. LA DEFENSA

-Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-: A través de apoderado contestó la demanda dentro de la oportunidad legal (fls.75-87), pronunciándose sobre cada uno de los extremos de la Litis. En relación con los hechos de la demanda, no advirtió diferencias relevantes, aunque hizo precisiones sobre puntos discordantes, al tiempo que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda. A título de excepciones de mérito propone las siguientes: *"Ausencia de transgresión a la moralidad pública"* e *"improcedencia de la acción popular"*.

Sobre la *"Ausencia de transgresión a la moralidad pública"*, refiere que el principio de la "moralidad pública" ha sido objeto de interpretación por parte del Consejo de Estado, Corporación que ha señalado que a pesar de estar consagrado en normas supralegales y legales (artículo 88 de la C.P. y Ley 472 de 1998), no está definido de manera expresa en dichas disposiciones, razón por la que se trata de un concepto jurídico indeterminado, por lo que amerita delimitar su alcance, lo que ha hecho a través de sentencias de la sección tercera, como la de fecha 30 de agosto de 2007, C. P. Enrique Gil Botero (radicado interno 2004-00009), providencia en la que concluye que es equivocado asociar de manera inescindible los conceptos de legalidad y moralidad.

Por su parte, en relación con la excepción de *"improcedencia de la acción popular"*, apoyada en jurisprudencia del Consejo de Estado (sentencia del 19 de noviembre de 2009, M. P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, radicación 17001-23-31-000-2004-01492-01), señala que la acción popular es improcedente para dirimir conflictos relacionados con temas de actualización y avalúos catastrales, en los que está de por medio intereses subjetivos o particulares y por definición legal las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos (artículo 2º Ley 472 de 1998).

-Municipio de Duitama: El ente territorial accionado dio contestación a la demanda dentro de la oportunidad legal, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, al tiempo que manifestó no constarle la mayoría de la situación fáctica y atenerse a lo que se pruebe. En efecto, sobre el fondo del asunto advirtió que el aplazamiento de la implementación de la actualización catastral, es competencia del Gobierno Nacional y sólo procede a solicitud del concejo municipal respectivo, por la ocurrencia de especiales condiciones económicas y sociales que afecten al respectivo municipio, de conformidad con la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986.

Ahora bien, en relación con los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados, refiere que no se configura la vulneración del derecho a la moralidad administrativa propuesta por los actores populares, puesto que la actualización catastral efectuada en el municipio de Duitama, responde al ejercicio de las actividades propias de la función pública municipal, en cumplimiento de las leyes 14 de 1983, 44 de 1990 y 1450 de 2012, al igual que del Decreto 3496 de 1983, normatividad que obliga a los municipios y al IGAC, a realizar la formación, actualización y conservación catastral, con el fin de contar con una correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de cada municipio.

Adicionalmente señala que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, se configura la afectación de la moralidad administrativa cuando el ejercicio de la función pública transgrede el interés general, pero no cuando no satisface intereses privados o particulares; es así como el municipio de Duitama en cumplimiento de la normatividad precitada, implementó el proceso de actualización catastral, el que estaba en mora de realizarse, pues de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1450 de 2012, debe adelantarse cada cinco años.

Finalmente, el municipio demandado plantea la improcedencia de la acción popular en el presente caso, puesto que los demandantes son un número plural de personas que no están de acuerdo con el avalúo de sus predios, por lo que su interés es la defensa de sus derechos particulares y concretos, para los cuales el medio de protección de derechos e intereses colectivos es improcedente, pues la fijación de los avalúos catastrales son actos administrativos de carácter particular, contra los que proceden los recursos en sede administrativa y por ende

susceptibles de control jurisdiccional. Tesis que plantea apoyado en jurisprudencia del Consejo de Estado, concretamente la sentencia del 19 de noviembre de 2009, radicación No. 17001-23-31-000-2004-01492-01 (AP).

3. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

La audiencia de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 se declaró fallida, por falta de ánimo conciliatorio (fl.182).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Tanto el Municipio de Duitama, como el IGAC, presentaron alegatos de conclusión dentro de la oportunidad legal, constatándose que la argumentación esbozada por cada una de las entidades accionadas constituye ratificación de las tesis planteadas en la contestación de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Deberá determinar el Juzgado si las accionadas, con el proceso de actualización catastral realizada en el año 2102, vulneraron el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

2. Tesis del Despacho

El Despacho sostendrá la tesis que en el sub examine no se configura la amenaza o vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, por cuanto el proceso de actualización de la formación catastral realizado en el municipio de Duitama en el año 2012, no transgredió el principio de legalidad y no estuvo motivado por intereses contrarios al interés general, el imperativo ético y la transparencia, postulados que deben revestir la función administrativa.

Para el desarrollo de la tesis planteada el Despacho se ocupará de analizar dos aspectos relevantes: i) El derecho colectivo a la moralidad administrativa; y ii) El proceso de actualización de la formación catastral.

3. El derecho colectivo a la moralidad administrativa

La Ley 472 de 1998 en su artículo 4º literal b), consagró la moralidad administrativa como uno de los derechos e intereses colectivos¹, pero no se ocupó de definirlo.

El vacío conceptual precitado ha sido llenado por la jurisprudencia, especialmente del Consejo de Estado, en la que se pueden identificar diversos matices que definen el derecho colectivo a la moralidad administrativa. En efecto, en sentencia del 12 de octubre de 2006², indicó que la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones, dada la doble connotación de principio y derecho; sin embargo, la vincula explícitamente como principio que debe regir toda la actividad administrativa, en los términos del artículo 209³ Superior, así:

¹ La Corte Constitucional en Sentencia T-254 de 1993. M.P.: Antonio Barrera Carbonell, definió los derechos e intereses colectivos, como aquellos derechos que pertenecen a la comunidad y que tienen como finalidad garantizar que las necesidades colectivas se satisfagan.

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación No. 15001-23-31-000-2004-00857-01(AP); C.P. Ruth Estella Correa.

³ "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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)"

"La determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley. Desde esta perspectiva, ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder" (resaltado fuera de texto).

Posteriormente, en sentencia del 21 de febrero de 2007⁴, ubicó el concepto de moralidad administrativa en estrecha relación con el principio de legalidad, en los siguientes términos:

"En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa" (resalta el Despacho).

No obstante lo anterior, en sentencia del 5 de marzo de 2008⁵, expresó que es equivocado asociar de manera inescindible los conceptos de moralidad y legalidad:

"Este fallo decanta el concepto de moralidad, acogiendo el criterio extenso de moral pública bajo argumentos contundentes que conllevaron a concluir que es equivocado asociar de manera inescindible los conceptos de legalidad y moralidad. Las razones para llegar a tal afirmación se resumen así:

Los conceptos de legalidad y moralidad no son iguales. De confundirse la legalidad con la moralidad, la ética quedaría reducida a la ley, pues no toda moral está contenida en la norma, del mismo modo, que tampoco toda ley contiene un concepto moral. Por otra parte, si la Ley se identificase con moral administrativa, el derecho colectivo no sería el de la "moralidad administrativa" sino el de la "legalidad administrativa". También, de confundirse la legalidad con la moralidad, la protección de esta última se lograría a través de un simple juicio de legalidad, por lo que el Constituyente no hubiera creado dicho derecho colectivo".

Finalmente, en sentencia del 8 de junio de 2011⁶, luego de resaltar la dificultad de definir la moralidad administrativa en abstracto, deja establecido que corresponde al Juez en el caso concreto, determinar el alcance y contenido, teniendo en cuenta las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada. Al tiempo que indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, para que se configure la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa deben cumplirse dos presupuestos esenciales, los que resume así:

"En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación".

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación No. 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP); C.P. Enrique Gil Botero.

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. M.P. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación No. 25000-23-27-000-2004-01402-02(AP) (acumulado con el 2004-01605).

⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación No. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP).

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del “fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad”⁷.

En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad”⁸(subrayas fuera del texto original).

De acuerdo con los pronunciamientos jurisprudenciales precitados, puede concluirse que el derecho colectivo a la moralidad administrativa, ha de entenderse como el derecho que tienen los asociados a que el ejercicio de la función administrativa se ajuste al ordenamiento jurídico y a los fines propios del Estado Social de Derecho, es decir: (i) que la ejecución de la función pública se dirija a satisfacer el interés general y no los intereses particulares; (ii) que la actuación administrativa se desarrolle con pulcritud, transparencia y diligencia, desprovista de cualquier interés oculto y favorecimiento ajeno al bien común; y, (iii) que el servidor público actúe de buena fe y con la ética propia de su investidura.

Dado el nivel de abstracción conceptual que caracteriza este derecho, el operador jurídico debe en el caso concreto analizar el contexto de la actuación objeto de reproche, dejando de lado la valoración eminentemente subjetiva, para determinar si efectivamente se amenazó o vulneró la moralidad administrativa, o simplemente se desconoció el principio de legalidad, sin relevancia alguna.

Significa lo anterior que es inherente a la vulneración de este derecho, la presencia de elementos subjetivos que desdibujen y resulten contrarios a los fines y principios de la Administración, tales como la desviación de poder y la corrupción, los cuales deben probarse.

4. El proceso de actualización de la formación catastral

De conformidad con la **Ley 14 de 1983**, el catastro es el censo o inventario actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica. Al tiempo que en los términos del artículo 3º ibídem, las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación catastral, actualización de la formación y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

En Colombia la autoridad catastral por excelencia es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC-, pues así lo estipula el artículo 12 de la mencionada Ley 14 de 1993 al señalar: “*Las labores catastrales de que trata la presente Ley se sujetarán en todo el país a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”.*”

La precitada ley fue reglamentada por el **Decreto 3496 de 1983**, del que se destaca el contenido del artículo 7º, norma que define el avalúo catastral así: “*El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y las edificaciones en él comprendidos*”.

En cumplimiento de la misión encomendada por la Ley, el **Instituto Geográfico Agustín Codazzi** profirió la **Resolución 2555 de 1988**, a través de la cual estableció el procedimiento de

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-046 de 1994. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-913 de 2009. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Exp. AP-166 de 2001.C.P. Alíer Hernández.

formación catastral, actualización de la formación y conservación catastral, normatividad que fue derogada por la Resolución No. 070 de 2011.

La **Resolución No. 070 de 2011**, conserva en esencia la estructura de los procesos de formación, actualización de la formación y conservación catastral, previstos en la derogada Resolución 2555, pero los introduce en el contexto de las tecnologías informáticas, privilegiando el intercambio interinstitucional de información catastral, así como la claridad conceptual de los procedimientos.

Específicamente, sobre el proceso de actualización de la formación catastral la normatividad precitada establece:

“Artículo 97. Actualización de la formación catastral. 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.

Parágrafo. La autoridad catastral definirá los predios que serán objeto de visita para efectos de la revisión del elemento físico, de conformidad con la metodología establecida por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”.

Por su parte, el artículo 101 ibídem alude a la cobertura del proceso en la respectiva unidad orgánica catastral⁹, en los siguientes términos:

“Artículo 101. Cobertura del proceso de la actualización de la formación catastral. 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 correspondientes”.

Así mismo, el artículo 103 ibídem, se refiere a los factores que pueden incidir en la variación del avalúo de un predio como resultado de la actualización de la formación catastral:

“Artículo 103. El avalúo en la actualización de la formación catastral. 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 inmobiliario”.

Ahora bien, en lo que hace relación a la oportunidad para que las autoridades catastrales realicen la actualización de la formación catastral, señala el **artículo 24 de la Ley 1450 de 2011**:

“Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.

⁹ Resolución 070 de 2011, artículo 7º: “**Unidades orgánicas catastrales** - Se entiende por Unidad Orgánica Catastral el área geográfica que conforma la entidad territorial respectiva, denominada distrito o municipio”.

PARÁGRAFO. *El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial*" (resaltado fuera del texto original).

Finalmente, si como resultado del proceso de actualización de la formación catastral, el avalúo de un predio determinado sufre modificaciones exorbitantes, situación que incide directamente en el valor del impuesto predial, la **Ley 44 de 1990**¹⁰ le pone límite a dicha circunstancia, al señalar:

ARTICULO 6o. LIMITES DEL IMPUESTO. *A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.*

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada" (Subraya el Juzgado).

Con las disposiciones legales precitadas, se corrobora que el ordenamiento jurídico tiene establecido, en cabeza de la autoridad catastral, la obligación de implementar procesos de actualización catastral, para lo cual el IGAC tiene diseñado un procedimiento administrativo especial debidamente estructurado, cuyos límites están claramente previstos en la normatividad vigente. Sin embargo, respecto del control de dichos procesos, el mismo ordenamiento jurídico privilegia la posibilidad de controvertir sus efectos, en el avalúo catastral y su incidencia directa en el valor del impuesto predial, de cada predio en particular.

En efecto, uno de los temas de mayor relevancia en la Resolución 070 de 2011, es el contenido en el Capítulo IV (artículos 133 a 140), referido a la "**revisión del avalúo catastral**", puesto que implica la posibilidad de que el propietario o poseedor, inconforme con el avalúo catastral de su predio, pueda obtener la revisión del mismo, por parte de la autoridad catastral. Se trata de un procedimiento claramente reglado, el que inicia con la presentación de una petición por escrito, indicando los motivos por los cuales el avalúo no se ajusta a las características del predio y anexando las pruebas que sustenten sus afirmaciones. Pruebas cuya naturaleza, de conformidad con el parágrafo del artículo 135 ibídem, son esencialmente documentales, esto es: planos, certificaciones de autoridades administrativas, aerofotografías, escrituras públicas, entre otros. Posibilidad que puede ejercer a partir del día siguiente al de la fecha de la resolución mediante la cual se inscribe la formación o actualización de la formación catastral.

Por su parte, el artículo 139 ibídem se ocupa de establecer el trámite que la autoridad catastral debe darle a la petición de revisión, el que contempla la admisión directa o la posibilidad de requerimiento al peticionario con fines de corrección o aportación de documentos faltantes, requerimiento que de no ser atendido, en el término de dos meses, dará lugar al archivo de la petición, sin perjuicio de la presentación de una nueva solicitud; al tiempo que se prevé un eventual período probatorio. Tal petición debe culminar con decisión motivada, en la cual se deben indicar los recursos procedentes en sede administrativa y una vez en firme, en caso de

¹⁰ 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.

persistir la inconformidad, es demandable a través del medio de control con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

5. Situación probatoria

En el presente proceso se encuentran demostrados los siguientes hechos relevantes:

1) De folios 24 a 30 del expediente, milita copia del convenio interadministrativo No. 4232, de fecha 12 de abril de 2012, suscrito entre el IGAC y el municipio de Duitama, cuyo objeto fue el “proceso de actualización de la formación catastral urbana y rural de Duitama”.

2) De folios 31 a 35 del expediente, aparece copia de peticiones de algunos propietarios, dirigidas al IGAC, solicitando la revisión del avalúo catastral de sus predios en el año 2013, como resultado del proceso de actualización catastral.

3) A folio 36 del expediente milita copia del cuadro resumen de la base predial, el que muestra la diferencia entre el año 2012 y el año 2013, es decir, con el proceso de actualización de la formación. Se destaca que fueron incluidos en el inventario de predios urbanos un total de 1398 predios, cifra que equivale a un 3,99%, al tiempo que indica que el porcentaje de avalúos incrementados fue del 61,86%. Por su parte, en predios rurales (incluidos los industriales) se adicionaron 196 nuevos predios, lo que equivale a un incremento de 1,61% y el porcentaje de avalúos incrementados en el sector rural fue del 118%.

4) A folio 37 del expediente, milita copia del oficio No. 6.004.2 del 15 de mayo de 2013, a través del cual el funcionario responsable de la Unidad Operativa de Catastro de Duitama, informa el estado de solicitudes de revisión del avalúo catastral, motivado por la adopción de la actualización catastral, el que se resume así: i) Solicitudes recepcionadas: 4.611; ii) Solicitudes depuradas: 3685; iii) Solicitudes aceptadas: 1.187; iv) Solicitudes negadas por falta de pruebas: 2.498; y v) Solicitudes contestadas: 3.235.

5) A folio 38 del expediente aparece copia de petición suscrita por el Secretario General del Comité Cívico de Duitama, por la cual solicita al Director Regional del IGAC Boyacá, certificar si el interventor del convenio interadministrativo IGAC –Municipio de Duitama, solicitó al IGAC la revisión del proceso de actualización del sector rural; al tiempo que a folio 39 milita copia del oficio de respuesta en la que les informa que no recibió tal solicitud y que las revisiones deben adelantarse por cada uno de los propietarios, en los términos del artículo 9 de la Ley 14 de 1983.

6) A folios 40-41 del expediente, milita copia del oficio OFPM-340-2013, del 8 de febrero de 2013, suscrito por el Personero Municipal de Duitama, a través del cual le solicita a la alcaldesa de Duitama la revisión de la actualización catastral adoptada, en razón al impacto socioeconómico causado en los propietarios.

7) De folios 42 a 43 del expediente, aparece copia de la petición efectuada a la alcaldesa De Duitama, el 18 de febrero de 2013, con la cual los representantes del Comité Cívico de Duitama, agotan el requisito previo para demandar en acción popular, de conformidad con el artículo 144 del CPACA.

8) De folios 44 a 48 del expediente, aparece copia de la respuesta emitida por la administración municipal de Duitama a la precitada petición del comité cívico, en la cual consta que se pronunció sobre todos y cada uno de los puntos objeto de indagación, relativos al proceso de actualización catastral.

9) De folios 88 a 119 del expediente, aparece copia del documento denominado “Memorias del Estudio de Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas del Municipio de Duitama”, correspondiente a la actualización catastral realizada por el IGAC en el año

2012, en el que aparecen los actos administrativos proferidos durante el proceso: i) Resolución No. 15-000-0028-2012 del 23 de abril de 2012, por la cual se ordena la iniciación de la actualización catastral de la zona urbana y rural del municipio de Duitama; ii) Resolución No. 15-000-156-2012 del 19 de diciembre de 2012, por la cual el Director Territorial del IGAC clausura de la actualización catastral, disponiendo la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados; y iii) Resolución No. 15-000-155-2012 del 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 Duitama en las zonas urbana y rural.

10) A folio 141 del expediente, milita certificación expedida por la Secretaría de Hacienda de Duitama el 04 de marzo de 2014, según la cual en la vigencia 2013 cancelaron el impuesto predial correspondiente a un total de 34.699 predios; al tiempo que da cuenta que la última actualización catastral, antes de la realizada en el año 2012, se realizó en el año 2005, con efectos fiscales 2006.

11) De folios 149 a 150, obra copia de la Resolución No. 122 del 16 de abril de 2012, a través de la cual, el municipio de Duitama designa supervisor del convenio interadministrativo suscrito con el IGAC para el proceso de actualización catastral de Duitama.

12) De folios 151 a 157 del expediente aparece copia de las siguientes actas, que dan cuenta de la ejecución total del convenio interadministrativo referido: i) acta de iniciación de fecha 12 de abril de 2012, ii) Acta parcial de ejecución, suscrita el 21 de septiembre de 2012; iii) Acta de recibo final de fecha 28 de febrero de 2013; y iv) Acta de liquidación del convenio de fecha 10 de abril de 2013.

13) A folio 195 del expediente, milita CD contentivo de los acuerdos municipales, por los cuales se ha reglamentado el impuesto predial en el municipio de Duitama.

14) De folios 196 a 197 del expediente, milita el oficio TM 1070.244-2014, del 13 de agosto de 2014, a través del cual el Tesorero Municipal de Duitama, explica el sustento jurídico con base en el cual se cobró el impuesto predial en el municipio de Duitama en la vigencia 2013.

15) De folios 199 a 215 del expediente, aparece el oficio APL-1001-343-14, del 13 de agosto de 2014, a través del cual la asesora de planeación municipal de Duitama, emite respuesta con los soportes del caso, sobre indagación que se le hiciera respecto de los medios por los cuales se notificó la resolución que puso fin al proceso de actualización catastral del año 2012; los estudios de conveniencia de implementación de la actualización catastral; las pruebas de cumplimiento, cierre, entrega de productos, interventoría, acta de inicio, parciales y liquidación del convenio con el IGAC; así como la respuesta a interrogante relacionado con estratificación socioeconómica del municipio.

16) De folios 217 a 221 del expediente, obra oficio 329 del 19 de agosto de 2014, por el cual el presidente del Concejo Municipal de Duitama, explica el rol de su competencia en el proceso de actualización catastral, al tiempo que anexa copia del oficio de solicitud de aplazamiento de la vigencia de la actualización catastral dirigida al Gobierno Nacional (fl.219-220) y advierte, que como no obtuvieron respuesta a la misma, procedieron a expedir el Acuerdo No. 008 del 1º de marzo de 2013, por medio del cual se modifica el Acuerdo 030 de 2012, en lo referente al impuesto predial de la vigencia 2013, otorgando descuentos graduales a los contribuyentes por pago oportuno (fl.221).

17) De folios 222 a 225 del expediente, obra oficio del 28 de agosto de 2014, a través del cual el Director del IGAC Territorial Boyacá, explica detalladamente el proceso de formación y actualización de la formación catastral en los términos de la Resolución 070

de 2011. Al tiempo que señala que el proceso de actualización anterior en el municipio de Duitama se realizó en el año 2005 para la vigencia del año 2006.

18) De folios 227 a 234 del expediente, obra oficio de fecha 05 de septiembre de 2014, a través del cual el Director del IGAC Territorial Boyacá, emite respuesta a puntos específicos relativos al proceso de formación y actualización de la formación catastral. Entre los puntos se destaca el anexo con la estadística de incrementos sobre los predios que tuvieron cambios físicos (fl.231), en los que se muestra el incremento o disminución para un número plural de predios cuyo avalúo es similar, atendiendo su pertenencia a una zona homogénea física o a una zona homogénea económica. Así presentada la información, los incrementos o disminuciones se muestran razonables o ajustados a los parámetros de la metodología aplicable; circunstancia por la que se insiste en la necesidad de mirar cada predio en particular con los datos básicos de identificación: ubicación, área, tipo de construcción, condiciones urbanísticas y arquitectónicas, uso del suelo conforme al POT, entre otros, para determinar si el cambio ha sido exorbitante, o no es acorde con la zona homogénea dentro de la cual ha sido clasificado.

6. Solución del presente caso

Explicado el alcance del derecho colectivo a la moralidad administrativa invocado en la demanda y las particularidades del proceso de actualización de la formación catastral, resulta procedente en primer lugar estudiar la excepción de *"improcedencia de la acción popular"*, propuesta por las entidades accionadas, quienes sostienen que en los procesos de actualización de la formación catastral, están de por medio intereses subjetivos o particulares y por definición legal las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos (artículo 2º Ley 472 de 1998).

Para resolver el medio exceptivo, es pertinente recordar los presupuestos de procedencia de la acción popular, los que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹ se resumen así: a) La existencia de una acción u omisión de la parte demandada; b) La presencia de un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos¹², peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene del riesgo normal de la actividad humana; c) La relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo y d) Estar frente a un derecho colectivo, mismo que ha sido definido por la Corte Constitucional, como aquel *"interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares"*.

En virtud de lo anterior, la excepción de improcedencia de la acción, no tiene vocación de prosperidad, por cuanto los procesos de actualización de la formación catastral y su repercusión en el avalúo de la propiedad inmueble constituyen función administrativa en cabeza de la autoridad catastral, en los que se podrían lesionar derechos colectivos como la moralidad administrativa, aspecto que se pasa a estudiar enseguida.

Como en su momento se anunció, la tesis del Juzgado apunta a sostener que de acuerdo con el análisis de los medios de prueba arrimados al proceso, las entidades demandadas no incurrieron en amenaza o vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, por las siguientes razones:

¹¹ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 20 de mayo de 2013. Radicación número: 25000-23-25-000-2002-92370-01(AP). C. P. Hernán Andrade Rincón.

¹² La Corte Constitucional en la sentencia C-215/99, determinó lo siguiente *"Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley. El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección"*.

De acuerdo con la línea jurisprudencial que define el derecho colectivo a la moralidad administrativa, se configura la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la moralidad administrativa si se cumplen dos presupuestos esenciales: i) La ilegalidad de la función administrativa; y ii) Si la función administrativa estuvo motivada por intereses contrarios al interés general, al imperativo ético o la transparencia suficiente. Seguidamente el despacho establecerá si concurren tales presupuestos en el sub lite.

i) En el sub examine está demostrado que en cumplimiento de la obligación legal, en el año 2012, el IGAC emprendió un proceso de actualización de la formación catastral de los inmuebles urbanos y rurales del municipio de Duitama, para lo cual suscribió un convenio interadministrativo con dicho ente territorial, cuya ejecución se cumplió de acuerdo con los parámetros previstos en el mismo y siguiendo la metodología establecida por el IGAC, a través de la Resolución 070 de 2011, al punto que el proceso culmina con la publicación del acto administrativo ordenando la actualización de la formación catastral de los predios involucrados en el proceso.

Ahora bien, verificados aspectos puntuales como la oportunidad del proceso de actualización de la formación catastral, se constata que la última actualización de la formación catastral en el municipio de Duitama se llevó a cabo en el año 2005, con efectos fiscales a partir del año 2006, lo cual indica que se había superado el término mínimo previsto en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, norma que estableció dicha obligación en cabeza de las autoridades catastrales dentro de períodos máximos de cinco (5) años, circunstancia por la cual, las mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario, pueden haber incidido de manera notable en el avalúo de algunos inmuebles, de acuerdo a la zona física o geoeconómica a la cual pertenezcan; así mismo, revisadas las tarifas del impuesto predial, adoptadas por el Concejo Municipal de Duitama, igualmente se constata que las mismas se ajustan a los parámetros establecidos en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Además de lo anterior, 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, sin que se hayan aportado los elementos de prueba necesarios para poner en duda la legalidad del proceso referido. Ahora, no puede perderse de vista que la naturaleza jurídica del IGAC, autoridad catastral por excelencia, corresponde a un establecimiento público del orden nacional, descentralizado por servicios, que tiene a cargo una misión de carácter eminentemente técnica, cuyos procesos y procedimientos están en armonía con las normas jurídicas y técnicas, propias de las ciencias geodésicas y catastrales. Al tiempo que su trayectoria y reconocimiento, otorgan seguridad sobre la idoneidad de su experticia. Elementos suficientes para sostener que el presupuesto relativo a la ilegalidad del proceso de actualización de la formación catastral cuestionado no se encuentra satisfecho.

ii) De igual forma, no existen elementos probatorios de los cuales se pueda inferir que el proceso de actualización catastral cuestionado haya sido motivado por intereses particulares o contrarios al interés general que debe orientar la función pública, puesto que como ya se indicó, tales procesos obedecen al cumplimiento de una obligación legal en cabeza de la autoridad catastral, que para el caso está concentrada en cabeza del IGAC. Al tiempo que, el municipio de Duitama es el beneficiario directo de los mismos, dados los efectos fiscales que la actualización de los avalúos de los inmuebles representa, aspecto que se traduce en el fortalecimiento de las finanzas del ente territorial, lo que a su vez significa mayores posibilidades de inversión social.

Dentro del contexto precitado, la actuación administrativa referida está orientada a favorecer el interés general, puesto que el proceso es ajeno a cualquier intervención o decisión de las autoridades políticas municipales, dado que la función principal del municipio es la cofinanciación, al tiempo que al concejo municipal le corresponde señalar la estructura tarifaria,

dentro de los parámetros fijados por la ley. De esta forma, se constata que el segundo presupuesto necesario para que se configure la violación a la moralidad administrativa, tampoco se encuentra satisfecho, en tanto no existe ninguna actuación de la que se pueda derivar motivaciones contrarias al interés general, a la ética o a la transparencia en la ejecución de la función administrativa renombrada.

Finalmente, se reitera, que el proceso de actualización de la formación catastral no está exento de error, por lo que, producto del mismo se pueden presentar casos que ameriten revisión, aspecto que no constituye por sí solo violación a la moralidad administrativa, pues como se dejó expuesto, el propietario o poseedor tiene abierta la posibilidad de solicitar la revisión del avalúo de su predio, si los factores determinantes del mismo no corresponden a la realidad del inmueble.

En virtud de lo anterior el Juzgado negará las pretensiones de la demanda, por no configurarse la amenaza o vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, invocado por el actor popular.

7. Costas

En el presente caso, no se condenará en costas al actor popular, puesto que en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, sólo podrá condenarse al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, condición que no se configura en el presente caso.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la acción popular promovida por los señores José Joaquín Jaime Correa, Ricardo Alberto Tobo Puerto, Marcos Hernán Gómez Salcedo, Yebrail Lizarazo Ramírez, Alonso Rafael Gómez Castro y Miguel Gómez contra el municipio de Duitama y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-.

SEGUNDO.- Sin costas procesales.

TERCERO.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría, envíese a la Defensoría del Pueblo, una copia del fallo definitivo de la acción popular de la referencia, para los efectos y fines pertinentes.

CUARTO.- En firme la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RONALD CASTELLAR ARRIETA

Juez

ap